

بسم الله وبعد: تم الرفع بحمد الله من طرف بن عيسى ق متخرج من جامعة المدية سنة 2007

للتواصل وطلب المذكرات :

بريدي الإلكتروني: benaissa.inf@gmail.com

MSN : benaissa.inf@hotmail.com

Skype :benaissa20082

هاتف : 0771087969

دعوة صالحة بظهر الغيب....

جامعة منتوري – قسنطينة –

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الدراسات العليا

فرع قانون الأعمال

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون

تطور الرقابة على ادارة المؤسسة العمومية الاقتصادية

إعداد الطالبة:

سالمي وردة

إشراف الأستاذ الدكتور

بوذراع بلقاسم

أمام لجنة المناقشة:

أ.د موسى زهية أستاذة التعليم العالي بجامعة منتوري قسنطينة رئيسا

أ.د بوذراع بلقاسم أستاذ التعليم العالي بجامعة منتوري قسنطينة مشرفا مقررا

أ.د رحال أحمد أستاذ محاضر بجامعة منتوري قسنطينة عضوا ممتحنا

السنة الجامعية:2008 – 2009

بسم الله الرحمن الرحيم

" الرحمن ﴿1﴾ علم القرآن ﴿2﴾ خلق الإنسان ﴿3﴾
علمه البيان ﴿4﴾ الشمس والقمر بحسبان ﴿5﴾ والنجم
والشجر يسجدان ﴿6﴾ والسماء رفعها ووضع الميزان
﴿7﴾ ألا تطغو في الميزان ﴿8﴾ وأقيموا الوزن بالقسط
ولا تخسروا الميزان ﴿9﴾ »

صدق الله العظيم
سورة الرحمن

شكر وتقدير

أحمد لله العلي العظيم أولا آخرا ؛ ملء السماوات والأرض ؛ أعانني ووفقني و يسر لي درب هذا البحث

و بعد :

*أوجه أسمى عبارات الشكر والتقدير إلى أستاذي الفاضل :**أ.د بوذراع بلقاسم** إقرار مني له بفضله الكبير ودوره البارز في توجيه مسار البحث ، أشكره على قبوله الإشراف وعلى كل ما قدمه لي ، من دعم ونصائح وتوجيهات قيمة يسرت لي بحق إنجاز البحث*

*كما أتقدم بالشكر الجزيل إلى : **أ.د زهية موسى وأ.د رحال أحمد** على قبولهما مناقشة هذا البحث بالرغم من إنشغالاتهما*

كما أشكر الأستاذ : عبد المومن عبد الوهاب على قبول إستضافتنا له للمناقشة ، وعلى كل التوضيحات التي أفادني بها أثناء البحث ، بحكم خبرته العملية في المفتشية العامة للمالية

كما أقدم شكر خاص

للأستاذ : كسراني فوزي على كل ما قدمه لي ، والأستاذ: بن حملة سامي

الى الأخت : سماح – مكتبة مجلس قضاء قسنطينة –

الى الأخ : مصطفى – إدارة أملاك الدولة –



إهداء

إلى من بذل كل ما يمكنه ، وأعطى كل ما يملكه في سبيل العلم

إلى كل من آزر و ساعد أو حاول أن يساعد ولو بكلمة طيبة

إلى كل من ترقب بصدق ؛ أن يرى هذا البحث النور

أهدي هذا البحث

سالمي وردة

مقدمة

مقدمة

تعد المؤسسة العمومية الاقتصادية وسيلة أساسية للدولة ؛ من أجل القيام بتنمية القطاع العام الإقتصادي ، وتنفيذ السياسة الإقتصادية لها ، مهما إختلفت أساليب تنظيمها وقواعد تسييرها ورقابتها .

نظرا لأهمية دورها في الإقتصاد الوطني ؛ عرف تنظيمها إصلاحات كثيرة ؛ طبقت خلالها نظم تسيير مختلفة ، منها نظام التسيير الإشتراكي للمؤسسات سنة 1971 ؛ حيث أولى المشرع حينها إهتماما كبيرا ؛ بمسألة الرقابة الممارسة على المؤسسة ؛ فأخضعها لأشكال عديدة من الرقابة ، منها ما هو داخلي يمارس بصفة سابقة ، ومنها ما هو خارجي يمارس بشكل لاحق، بالإضافة إلى رقابات خاصة أخرى .

من بين أشكال الرقابة الداخلية التي أخضعت لها المؤسسة الإشتراكية ، الرقابة الوصائية La tutelle على مديري ومسيري المؤسسة وعلى أعمالهم ؛ حيث كانت الجهة الوصية تحوز صلاحيات واسعة للتوجيه والرقابة ، تمارس سلطة سلمية على المديرين والمسيرين فتعين وتعزل، تراقب مدى ملائمة وقانونية أعمال التسيير فتصادق وتلغي ، توجه نشاط المؤسسة نحو القيام باستثمارات معينة ؛ حسب ما هو محدد في السياسة الاقتصادية للدولة. خضعت كذلك المؤسسة الاشتراكية للرقابة المالية Le contrôle financier ، التي كانت تمارس من قبل الهياكل التابعة لوزير المالية: منها النظام البنكي، مراقبو الحسابات، المفتشية العامة للمالية.

ولأن نظام التسيير الاشتراكي للمؤسسات قوامه؛ مشاركة العمال في التسيير فقد كان لهم نصيب في ممارسة الرقابة على التسيير؛ من خلال جمعيات العمال Le contrôle populaire [1].

أما بالنسبة الرقابة الخارجية ، فقد برزت ممارستها من طرف المجلس الشعبي الوطني بصفة مباشرة على التسيير، بتنصيبه للجنة التفتيش والمراقبة لتتفحص مدى إنتظام وقانونية العمليات المالية والمحاسبية ، وتراقب مدى تنفيذ عمليات الإستثمار وبرامج الإنتاج . بالإضافة إلى إخضاع المؤسسة لرقابة مجلس المحاسبة بعد صدور القانون 80-05 [2] .

- [1] - Boussoumah Mohamed : L’entreprise socialiste en Algerie ,OPU, Alger, 1982, pp550-557 .
- [2] - Ibid, p560.

إتسمت أشكال الرقابة بطابعها الإداري وإستنادها لقواعد القانون العام بشكل أساسي ، الأمر الذي نجم عن حدتها وعدم فعاليتها[1]، وإنعكس سلبا على أداء المؤسسة ومردوديتها ، وكرس تبعيتها المطلقة للدولة ؛ وجعل منها منشأة إدارية أكثر منه منشأة إقتصادية ؛ بسبب غياب رؤية واضحة لسياسة محددة في مجال الرقابة ، لأن أغلب أشكال الرقابة كانت تهتم باحترام الشكليات و الإجراءات اللازمة ، أكثر من إهتمامها بمردودية المؤسسة، مما ساهم في تقييد روح المبادرة لدى مديري ومسيري المؤسسة ؛ في القيام بأعمال التسيير وإختيار الإستثمارات المناسبة .

نظرا للضغط الكبير الذي سببته أشكال الرقابة على إدارة المؤسسة ؛ برز تطور هام بشأن مسألة الرقابة ؛ منذ الإصلاح المتضمن للاستقلالية إلى غاية صدور الأمر 08-01[2]؛ ميزه تغيير جذري في موقف المشرع من الرقابات السابقة باعتبارها السبب الرئيسي بفشل الدولة في تسيير المؤسسات ، لذا قرر إحداث تعديلات هامة في هذا الشأن؛ من خلال إلغاء كافة أشكال الرقابة السابقة ؛ ومنح الإستقلالية للمؤسسات، لتتحول بذلك المؤسسات اشتراكية إلى مؤسسات عمومية إقتصادية منظمة في شكل شركات تجارية خاضعة للقانون الخاص .

فأبعد بذلك المشرع قواعد القانون العام كأساس لممارسة الرقابة ، ليعتمد على قواعد القانون الخاص كأساس لممارسة الرقابة ؛ ليخضع المؤسسة العمومية الإقتصادية لشكل الرقابة في الشركات التجارية ؛ وليفتح المجال أمام مبادرات مديري ومسيري المؤسسة، لإبراز قدراتهم من أجل التحكم في التسيير وتحسين المردودية.

وقد ساهم تقدم الإصلاحات خلال العشريتين في تطور مسار الرقابة على إدارة المؤسسة؛ لذا وقع الإختيار لموضوع البحث « **تطور الرقابة على إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية**» نظرا للأهمية البالغة التي يكتسيها بالنسبة لتنظيم وإدارة القطاع العام الاقتصادي، حرصا على حسن تسيير المؤسسة ؛ وحفاظا على أموال الدولة فيها من التبديد والاختلاس ، في سبيل تحقيق مردودية أفضل وأداء أحسن لها ، وقمع كل أشكال الفساد ، بعد أن تم إخراجها من فلك الإدارة وإخضاعها للقانون الخاص ، وتبني مفهوم الخوصصة لاحقا؛ بعد توقيع الجزائر لإتفاق التسوية الهيكلية ، الذي كرسه المشرع في قانون المالية التكميلي لسنة 1994 وقوانين أخرى .

- [1] - Laggoune Walid : Le contrôle de l'Etat sur les entreprises industrielles privés en Algerie ,les éditions interntionales ,1996,p98 .
- [2] - الأمر رقم 08-01 المؤرخ في 28 فبراير 2008، يتمم الأمر رقم 01-04 المؤرخ في 20 غشت 2001 والمتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الإقتصادية وتسييرها وخوصصتها، ج ر مؤرخة في 2مارس 2008 ، عدد 11 ، ص 15 .

فكان الإختيار بالرغم من قلة الأبحاث وعدم وجود المراجع ، رغبة منا في تقصي تطور مسار الرقابة على إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية المنظمة في **شكل شركة مساهمة** ، خلال عشريتين من الإصلاحات في مرحلتين أساسيتين :

المرحلة الأولى: تجسدها لنا الإصلاحات الإقتصادية المتضمنة للاستقلالية لسنة 1988 .

المرحلة الثانية : وهي الاصلاحات الإقتصادية المترتبة عن توقيع الجزائر لإتفاق التسوية الهيكلية مع الهيئات المالية الدولية .

وحتى نتبين هذا التطور للرقابة، سنحاول من خلال هذا البحث الإجابة على الإشكالية التالية :

هل كان تخلى المشرع عن إخضاع المؤسسة العمومية الإقتصادية للرقابة إستنادا للقانون العام وتكريسه للرقابة على أساس القانون التجاري خلال العشريتين مجديا ومتوافقا مع التطورات الاقتصادية ؟.

تندرج تحت هذه الإشكالية ، الإشكالات الفرعية الآتية :

هل كان موقف المشرع هذا بتكريسه لرقابة داخلية على أساس القانون التجاري مبررا ؟

كيف كان شكل الرقابة الداخلية خلال العشريتين؟

هل تطابقت هذه الرقابة مع شكل الرقابة في الشركات التجارية ، خاصة بعد أن أصبحت المؤسسات العمومية الاقتصادية شركات رؤوس أموال ؟

ماهي أثار تخلي المشرع عن إخضاع المؤسسات لرقابة خارجية إستنادا للقانون العام ؟

ماهو الجديد الذي حمله الأمر08-01 بشأن الرقابة الخارجية ؟

من أجل الإجابة على هذه الإشكالات والأسئلة كلها ،إرتأينا الاستعانة بشكل أساسي بالمنهج الوصفي التحليلي مع اللجوء أحيانا للمنهج التاريخي والمنهج المقارن ، وذلك وفق خطة ثنائية على النحو التالي :

الفصل الأول: الرقابة الداخلية على إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية خلال العشريتين.

الفصل الثاني: الرقابة الخارجية على إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية خلال العشريتين.

الفصل الأول

الرقابة الداخلية على إدارة المؤسسة العمومية الإقتصادية

الفصل الأول

الرقابة الداخلية على إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية

كرس المشرع إخضاع إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية لرقابة داخلية بصفة أساسية، خلال عشريتين من الإصلاحات الإقتصادية ، تمارس وفق قواعد القانون التجاري، بمعنى أدق تتم على النحو الممارس في الشركات التجارية، وذلك منذ الإعلان عن الإستقلالية بمقتضى قوانين 1988[1] إلى غاية صدور الأمر رقم 08-01 المتمم للأمر رقم 01-04 المتعلق" بتنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية وتسييرها و خوصصتها"، ولكن ذلك مع بعض الخصوصيات الملائمة لطبيعة المؤسسات ، التي فرضها طابع العمومية المضفى على المؤسسة وعلى الأموال المشكلة لرأسمالها المملوك للدولة.

هذا الإخضاع كان مميزا نوعا ما خلال إصلاحات 1988؛ لأنه تم بواسطة أحكام قانونية خاصة بالمؤسسة ، تضمنها القانون رقم 88-04 ؛ ضف إلى ذلك أن تطبيق القانون التجاري على المؤسسة كان نسبي وليس شاملا[2]، وهذا ما لم يعفيها من الخضوع لرقابة خارجية ولو بشكل ظرفي ، والمتمثلة في التقويم الاقتصادي الدوري[3].

رغم ذلك فقد تمت ممارسة الرقابة الداخلية من طرف الجمعية العامة ، كهيئة ذات سيادة على حق الملكية تحوز أهم سلطات الرقابة ، إلى جانبها مجلس الإدارة الذي يتولى مهمة الرقابة على أعمال التسيير، دون أن نغفل دور محافظ الحسابات في الرقابة على حسابات المؤسسة .

إستمرت ممارسة الرقابة الداخلية على إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية بهذا الشكل لمدة 07 سنوات، لم تحقق خلالها المؤسسة تقدما ملحوظا نحو تحقيق مردودية أفضل، فكانت مراجعة القوانين التي تنظمها ، أمرا حتميا من أجل إعادة هيكلة المؤسسات و إعادة تنظيم الإقتصاد الوطني ، خاصة بعد توقيع الجزائر على إتفاق التسوية الهيكلية مع الهيئات المالية الدولية ، والذي ترتب عنه الإصلاح الجديد بصدور أمرين متزامنين هما: الأمر رقم 95-22

- [1]- قوانين 1988 : قانون رقم 88- 01 المؤرخ في 12 جانفي 1988 التضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العموميةالاقتصادية، ج ر مؤرخة في 13 جانفي 1988،عدد2
- قانون رقم 88-03المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتعلق بصناديق المساهمة،ج ر مؤرخة في 13 جانفي1988،عدد2
- قانون رقم 88-04 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتمم للأمر 75-59 المتعلق بالقانون التجاري يحدد القواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الاقتصادية،ج ر مؤرخة في 13 جانفي1988،عدد2
- [2] - أنظر: المادة الثالثة /ف3 من قانون رقم 88-01
- [3]- أنظر: المبحث الأول من الفصل الثاني ،ص ص78-85.

المتعلق بخوصصة المؤسسات العمومية ، والأمر رقم 95-25 المتعلق بتسيير الأموال التجارية التابعة للدولة ، أين أدخل المشرع صيغة الشركات القابضة العمومية، في التشريع الجزائري وإستعان بها في إعادة هيكلة المؤسسات ؛ خولها ممارسة جميع صلاحيات حق الملكية بدلا من صناديق المساهمة ، وأحدث إلى جانبها مجلس وطني لمساهمات الدولة ؛ خوله الإشراف على نشاط الشركات القابضة العمومية و توجيه عملها.

في هذا السياق ، أخضعت المؤسسة لنمط الرقابة في شركات رؤوس الأموال بعد أن شمل تطبيق قواعد القانون التجاري ؛ كل المسائل المرتبطة بتنظيم و تسيير والرقابة على المؤسسة ، وذلك وفقا للأحكام الخاصة بشركات رؤوس الأموال، بعد أن أدخل المرسوم التشريعي رقم 93-08 صيغة جديدة لإدارة شركة المساهمة- مجلس المديرين و مجلس المراقبة -.

نظرا للتناقضات التي أثارها تطبيق الأمرين معا 95-22 و 95-25، حاول المشرع معالجة ذلك بضم الأمرين و إصدار أمر واحد ، هو الأمر رقم 01-04؛ نظم فيه مسألتي تسيير المساهمات و خوصصة المؤسسات ، دون أن يؤثر هذا على مسألة الرقابة الداخلية على إدارة المؤسسة ، التي إستمرت ممارستها على النحو الموجود في شركات رؤوس الأموال؛ مع بعض التغيير في هياكل الدولة المساهمة، حيث حل مجلس مساهمات الدولة محل المجلس الوطني لمساهمات الدولة، كما حلت شركات تسيير المساهمات محل الشركات القابضة العمومية، و لم يتغير هذا الوضع حتى صدور الأمر رقم 08-01 المتمم للأمر رقم 01-04.

وعليه سنبحث في هذا الفصل :

- عن إخضاع المؤسسة للرقابة على أساس القانون التجاري أثناء إصلاحات 1988 كأصل عام و خصوصيات ذلك.
- ثم نبرز تطور هذه الرقابة بعد التعديل الهيكلي و إخضاع المؤسسات في تنظيمها و تسييرها ورقابتها للأحكام التي تخضع لها شركات رؤوس الأموال.

المبحث الأول

إخضاع المؤسسة للرقابة على أساس القانون التجاري في ظل إصلاحات 88

أخضعت المؤسسة العمومية الإقتصادية في إطار الإصلاحات الإقتصادية لسنة 1988 لرقابة داخلية ؛ وفقا لأحكام القانون التجاري بدلا من أشكال الرقابة السابقة ؛ التي مارستها الدولة و التي تم إلغاؤها[1]؛ مع منح الاستقلالية للمؤسسات، وإخراجها من فلك الإدارة و إخضاعها لمنطق القانون الخاص[2] و تنظيمها في شكل الشركات التجارية .

يعود الإختصاص في ممارسة الرقابة لأجهزة المؤسسة ، حسب ما تنص عليه المادة 40 من القانون التوجيهي للمؤسسات **" يتعين على المؤسسة العمومية الاقتصادية تنظيم و تدعيم هياكل داخلية "خاصة بالمراقبة في المؤسسة".**

تعد الجمعية العامة للمؤسسة أحد هذه الأجهزة ، وتظهر كهيئة ذات سيادة على حق الملكية؛ هذا الحق عرف شكل جديد في الممارسة ؛ لأنه بعد إنسحاب الدولة من التسيير المباشر للمؤسسات مع بقائها المالك الوحيد لها ؛ لجأت إلى إنشاء هياكل وسيطة سمتها **"صناديق المساهمة"** تكون منفصلة عن المؤسسة ، تتولى مهمة تسيير حافظة الأسهم الصادرة من المؤسسات باسم الدولة مقابل الرأسمال التأسيسي المدفوع[3]، كما تمارس حق الملكية في المؤسسة باسم ولحساب الدولة، بتفويض ممثلين عنها (عن صندوق المساهمة) للقيام بمهام الجمعية العامة في المؤسسة.

هذا إلى جانب مجلس إدارة المؤسسة ودوره في ممارسة الرقابة وكذا محافظ الحسابات وما يقوم به من رقابة على الحسابات.

فهل كان إخضاع المؤسسة للرقابة على أساس القانون التجاري مبررا ؟ و هل كان متطابق مع شكل الرقابة في الشركات التجارية ؟ أم كان لهذا الإخضاع خصوصيات تميزه؟.

- [1] - أنظر: المادة 58 من القانون رقم 88-01.
- [2]- Boudra Belkacem, Lάutonomie de entreprise publique économique " thèse d'état en droit public", université de Constantine, institut de droit et des sciences administratif, 1993, p 224.
- [3] - Ibid, p 93.

المطلب الأول

مبررات الإخضاع و خصوصياته

تم إخضاع المؤسسة العمومية الاقتصادية لرقابة داخلية ؛ على أساس القانون التجاري في إطار الإصلاحات الاقتصادية لسنة 1988 ، في سياق سياسة انسحاب الدولة من النشاط الإقتصادي و من التسيير الإداري للمؤسسات ؛ بعد إلغاء كل أشكال الرقابة السابقة و التوجه نحو إقتصاد مسير بآليات السوق بدلا من إقتصاد مخطط .

هذا الإخضاع كان مبررا ؛ نظرا للظروف التي مر بها الإقتصاد و المؤسسات قبل الإصلاحات ؛ وكذا بالنظر لما تضمنه الإصلاح في حد ذاته.

إلا أن هناك بعض الخصوصيات المرتبطة بالمؤسسة العمومية الاقتصادية ستؤثر بطبيعة الحال على هذا الإخضاع ، فهل ستشكل هذه الخصوصيات ضوابط تقيد الرقابة الداخلية على إدارة المؤسسة ؟

الفرع الأول

مبررات إخضاع المؤسسة للرقابة على أساس القانون التجاري

أصبحت المؤسسة العمومية الاقتصادية شخصا معنويا مستقلا، يخضع لقواعد القانون التجاري ، ينظم في شكل شركة مساهمة أو شركة ذات مسؤولية محدودة في ظل الإصلاحات الإقتصادية لسنة 1988، يخضع للرقابة الداخلية على أساس القانون التجاري، نتيجة لمبررات عديدة مرتبطة :

- بالظروف العامة التي سبقت الإصلاحات.
- وبما تضمنته الإصلاحات.

الفقرة الأولى: المبررات المرتبطة بالظروف السابقة عن الإصلاحات

كانت الظروف العامة التي سبقت الإصلاحات الإقتصادية لسنة 1988 حرجة للغاية و متدهورة ؛ سواء بالنسبة للاقتصاد الوطني أو بالنسبة للمؤسسات .

هذه الظروف أكدت فشل الأسلوب السابق في التسيير والرقابة ، و بررت ضرورة إخضاع المؤسسة للقانون التجاري وبالتالي للرقابة الخاصة بالشركات التجارية .

أولا : بالنسبة للوضع العام للاقتصاد الوطني

كشفت أزمة إنهيار أسعار النفط لسنة 1986[1] عن إختلال و ضعف كبيرين في بناء الإقتصاد الوطني ؛ نظرا للآثار الجسيمة التي ترتبت عن هذه الأزمة ؛ حيث تسببت في إختلال ميزان المدفوعات، و إنخفاض كبير في الإيرادات الخارجية من العملة الصعبة ، و إرتفاع معدل التضخم ، و كذا زيادة كبيرة في حجم الديون الخارجية[2]...

هذه الإنعكاسات السيئة للأزمة، كانت السبب في التفكير الجدي و السريع لضرورة إحداث إصلاحات جذرية لتغيير الأوضاع و إتخاذ بعض الإجراءات للتكيف مع الأزمة[3].

ثانيا: بالنسبة لوضع المؤسسات

بطبيعة الحال أكدت الحالة المتردية للاقتصاد الوطني على سوء الوضع الاقتصادي للمؤسسة العمومية ؛ التي عجزت عن تحقيق الفعالية و المردودية المطلوبة، نظرا لنمط التسيير الإداري الذي كانت تخضع له ، و لأشكال الرقابة المتعددة الممارسة عليها: وصائية، رقابة الإدارات الأخرى للدولة، مجلس المحاسبة، رقابة برلمانية، رقابة شعبية...

هذه الرقابات، و خاصة الوصائية منها، قيدت بشكل كبير المؤسسة في نشاطها الاقتصادي نظرا للتدخل المستمر لأجهزة الدولة في التوجيه و الرقابة على المؤسسة، بشكل عجزت معه هذه الأخيرة عن تحقيق التنمية و المردودية.

- [1] - Benhassine Lakhdar, la crise économique et l'entreprise industrielle publique, (R,A. S,J, E,P) N°3, volume XXX II, 1993, p 620- 622.
- [2] - Sadi Nacer Eddine , La privatisation des entreprises publique en Algérie, 2°éd, opu,Alger, 2006, p 41- 47.
- [3] - عجة الجيلالي: قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية من اشتراكية التسيير إلى الخوصصة، دار الخلدونية للنشر، الجزائر، 2006، ص 158.

هذا العجز البارز في أداء المؤسسات ؛ أكد للدولة فشلها في نمط التسيير والرقابة الذي كانت تمارسه إستنادا للقانون العام بصفة أساسية[1]، وكان مبررا آخر لإخضاع المؤسسة للرقابة على أساس القانون التجاري بتغيير شكل إدارة و رقابة المؤسسات بعد تنظيمها في شكل شركات تجارية ، و الذي كان مناسب لإخراجها من فلك الإدارة ، و إخضاعها لمنطق القانون الخاص، مما ساعد على الفصل بين حقوق مالك الأموال و إمتيازات الإدارة والاستغلال بما يلائم طبيعة النشاط التجاري و الصناعي للمؤسسات[2].

الفقرة الثانية: المبررات المرتبطة بمضمون الإصلاحات

حملت الإصلاحات الإقتصادية لسنة 1988 في طياتها ؛ مبررات عديدة لإخضاع المؤسسة العمومية الاقتصادية لرقابة داخلية أساسا، تمارس وفق قواعد القانون التجاري نظرا لإنسحاب الدولة من التسيير المباشر لها ، و إلغاء كافة أشكال الرقابة السابقة ، إلا أن أهم ما تضمنته الإصلاحات من مبررات :

أولا: منح الاستقلالية للمؤسسات

أعلنت الإصلاحات المتضمنة إستقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية ، الفصل بين الدولة والمؤسسة ، وأحدثت قطيعة مع نمط التسيير الإداري للمؤسسات[3]، كما غيرت شكل ممارسة حق الملكية بما يتلاءم مع إستقلالية المؤسسات[4]، لتصبح المؤسسة مركز لإنتاج الثروة و تراكم رأسمال، إذ تسير حسب قواعد القانون التجاري.

ترتب عن تكريس إستقلالية المؤسسات نتائج مهمة و متعددة سواء بالنسبة للدولة أو المؤسسة.

- [1] - Boudra Belkacem, op-cit, p 221- 223.
- [2] - Ibid, p 70.
- [3] - محمد قاسم حسن بهلول: الجزائر بين الأزمة الاقتصادية و الأزمة السياسية، دحلب للنشر ، الجزائر سنة 1993. ص160.
- [4] - Boudra Belkacem, op-cit, p 220.

*** بالنسبة لعلاقة الدولة بالمؤسسات العمومية الاقتصادية:**

نتج عن منح الإستقلالية للمؤسسات بروز تصور جديد للعلاقات بين الدولة والمؤسسات؛ هذا التصور يفرق بين الدولة كسلطة عامة و الدولة كمساهمة[1].

فقد أحدث إعلان الإستقلالية الفصل بين المؤسسة و الدولة كسلطة عامة ؛ بمعنى آخر قد تمت مراجعة علاقة الدولة كسلطة عامة بالمؤسسات العمومية الاقتصادية[2] ؛ نظرا لإلغاء الوصاية التي كانت تمارسها الدولة في السابق على المؤسسات ؛ سواء على الأشخاص أو التصرفات ، وتم الإبقاء على علاقة الدولة كسلطة عامة بالمؤسسات العمومية الاقتصادية؛عندما تقوم بتسيير مبنى عام ، أو تمارس إمتيازات السلطة العامة باسم و لحساب الدولة أو تحمل قيود الخدمة العامة ؛ وذلك حسب أحكام المواد 55، 56، 57 من القانون التوجيهي ؛ هذه الأحكام مازالت سارية المفعول إلى الآن.

في حين أضحت علاقة الدولة المساهمة و المالك للأموال المشكلة لرأسمال المؤسسات غير مباشرة بالمؤسسات العمومية الاقتصادية أو متباعدة ؛ فبعد إنسحابها من النشاط الاقتصادي و إمتناعها عن كل تدخل مباشر أو غير مباشر في التسيير، لجأت إلى إبتداع صيغة قانونية مناسبة ؛ تمكنها من ممارسة حقها على الملكية في المؤسسات بصفة غير مباشرة ، هذه الصيغة هي صناديق المساهمة ؛ تقوم بدور الوسيط في العلاقة التي تربط الدولة المساهمة بالمؤسسات. وأصبحت هذه الصناديق تمثل إلى جانب المؤسسات العمومية الاقتصادية ؛ هياكل الدولة المساهمة[3].

*** بالنسبة لآثار منح الاستقلالية على المؤسسة العمومية الاقتصادية:**

حقق منح الاستقلالية للمؤسسة العمومية الاقتصادية نتائج هامة لها منها:

- إكتساب المؤسسة العمومية الاقتصادية شخصية معنوية مستقلة عن الدولة ؛ حيث تتمتع بالأهلية القانونية الكاملة ، تشترط و تلتزم و تتعاقد بكيفية مستقلة ؛ بواسطة أجهزتها المؤهلة لهذا الغرض[4]، هذا ما تِؤكده أحكام عديدة ضمن القوانين المتضمنة لإستقلالية المؤسسات.

- [1] - Laggoune Walid:« de l'Etat entrepreneur à l'Etat actionnaire», (RASJEP) , N°04, 1993, p 727.
- [2] - Boudra Belkacem, op-cit, p 93.
- [3] - Boudra Belkacem , op-cit, p 147.
- [4] - أنظر المادة 7 من القانون رقم 88-01.

- إخضاع المؤسسة العمومية الاقتصادية لقواعد القانون التجاري ، الذي يلائم بطبيعة الحال نشاطها حيث تنص المادة الثانية من القانون رقم 88-04: " **المؤسسات العمومية الاقتصادية أشخاص معنوية تخضع لقواعد القانون التجاري**"، بالإضافة الى ما نصت عليه المادة 07 من القانون رقم 88-01.

إلا أن هذا الإخضاع كان بشكل نسبي و ليس بشكل شامل ؛ نستنتج ذلك من نص المادة الثالثة/ف3 من القانون رقم 88-01 " **تتمتع بالشخصية المعنوية التي تسري عليها قواعد القانون التجاري إلا إذا نص صراحة على أحكام قانونية خاصة**".

هذا معناه أنه تم إضفاء صفة التجارية على المؤسسة العمومية الاقتصادية ، هذه الصفة التي تلزمها بالتسجيل في السجل التجاري و مسك دفاتر تجارية ، و بأداء الالتزامات الجبائية كالتجار، و لكن إن تم النص بصفة صريحة على أحكام خاصة تنظمها، هنا لا بد من الرجوع لتلك الأحكام بدلا من أحكام القانون التجاري .

- تنظيم المؤسسة العمومية الاقتصادية أخذ شكل الشركات التجارية، إما شكل شركة مساهمة أو شكل شركة محدودة المسؤولية .

حيث نصت المادة 05 من القانون التوجيهي: " **المؤسسات العمومية الاقتصادية هي شركات مساهمة أو شركات محدودة المسؤولية...**"، كما تنص المادة الثانية/ف02 من القانون رقم 88-04: " **و تؤسس هذه المؤسسات في شكل شركة مساهمة أو في شكل شركة محدودة المسؤولية**".

هذا التنظيم سمح بالفصل بين حقوق مالك الأموال و هي الدولة المساهمة، و بين صلاحيات الإدارة في إستغلال المؤسسة و مسؤوليتها عن ذلك ؛ لأن الرقابة على إدارة المؤسسة إستنادا إلى القانون التجاري أضحت تقوم على هذا الفصل داخل حق الملكية .

فتمارس الدولة حق الملكية بصفة غير مباشرة على المؤسسات ؛ بواسطة صناديق المساهمة وتمارسه بصفة مباشرة على الصناديق ؛ بواسطة الجهاز الخاص المؤهل لممارسة صلاحيات الجمعية العادية لصناديق المساهمة[1].

إذن تنظيم المؤسسة العمومية الإقتصادية في شكل الشركات التجارية ؛ يشكل مبرر مهم لإخضاعها لرقابة داخلية على أساس القانون التجاري

- [1] -Boudra Belkacem, op-cit, p 220.

ثانيا: إلغاء أشكال الرقابة السابقة

في حقيقة الأمر أن إلغاء أشكال الرقابة التقليدية ؛ كان نتيجة عن منح الإستقلالية للمؤسسة؛ لأن الدولة إنسحبت من التسيير المباشر لها.

إتضح هذا الإنسحاب أساسا ، من خلال إلغاء أشكال الرقابة السابقة التي شكلت ضغط كبير على المؤسسة ؛ و كانت حسب المشرع السبب الأساسي في عجز المؤسسات و عدم مردوديتها و نجاعتها، لذا إرتأى تحريرها من تلك الرقابات ؛ ليمنح التسيير و الإدارة للأجهزة الاجتماعية للمؤسسة دون سواها، هذه الأجهزة تتحمل كامل المسؤولية عن نتائج الإدارة و التسيير، ليقضي بذلك على الرقابات ذات الطابع الإداري و يخضع المؤسسة لنمط الرقابة في الشركات التجارية[1].

هذا ما تؤكده المادة 58 من القانون التوجيهي: **" لا يجوز لأحد أن يتدخل في إدارة أو تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية خارج الأجهزة المشكلة قانونا و العاملة في إطار الصلاحيات الخاصة بها .**

تشكل كل مخالفة لهذا الحكم تسيير ضمني و يترتب عنها تطبيق قواعد المسؤولية المدنية و الجزائية المنصوص عليها في هذا الشأن".

من خلال ما سبق نخلص إلى أن هناك أسباب عديدة بررت إخضاع المؤسسة العمومية الاقتصادية للرقابة على أساس القانون التجاري ، والتي تبرز خاصة في منح إستقلالية للمؤسسات و إلغاء كافة أشكال الرقابة السابقة .

و لكن هل كان إخضاع المؤسسة للرقابة وفقا للقانون التجاري متطابق مع الرقابة الخاصة بالشركات التجارية ؟ أم كانت هناك خصوصيات تميزه ؟

---

[1] - Laggoune Walid,(R.A.S.J.E.P) op-cit, p 750.

الفرع الثاني

خصوصيات إخضاع المؤسسة للرقابة على أساس القانون التجاري

إخضاع المؤسسة العمومية الاقتصادية لرقابة داخلية على أساس القانون التجاري ، يميزه خصوصيات ؛ بعضها يظهر بالرجوع إلى شكل الإخضاع في حد ذاته ، والبعض الأخر ينبع من صفة المالك لرأسمال المؤسسات وشكل ممارسته لحق الملكية ، كما تنبع خصوصيات أخرى من طبيعة الأموال المشكلة لرأسمال المؤسسات .

فهل ستقيد هذه الخصوصيات المرتبطة بالمؤسسة العمومية الاقتصادية الرقابة الداخلية بعد أن أضحت تمارس على أساس القانون التجاري؟

الفقرة الأولى: الخصوصيات المرتبطة بشكل الإخضاع

كان شكل إخضاع المؤسسة العمومية الاقتصادية للقانون التجاري **خاص نوعا ما،** لأنه تم بواسطة قانون مستقل تمم الأمر 75-59 ، هذا القانون هو قانون 88-04 الذي تضمن أحكام خاصة بالمؤسسات العمومية الاقتصادية سواء نظمت في شكل شركة مساهمة أو شكل شركة ذات مسؤولية محدودة .

إضافة لذلك فقد كان إخضاع المؤسسة للقانون التجاري بشكل **نسبي** ، وهذا حسب ماجاء في نص المادة 3/ف3 من قانون 88-01 **" تتمتع بالشخصية المعنوية التي تسري عليها قواعد القانون التجاري إلا إذا نص صراحة على أحكام قانونية خاصة"** ؛ فإذا تم النص صراحة على أحكام قانونية خاصة ؛ فانه يستبعد تطبيق قواعد القانون التجاري ، فعلى سبيل المثال إفلاس المؤسسة العمومية الاقتصادية يكون بشكل إستثنائي ويخضع لأحكام قانونية خاصة .

الفقرة الثانية: الخصوصيات النابعة من صفة المالك وشكل ممارسته لحق الملكية

تظهر الدولة في علاقتها بالمؤسسة العمومية الإقتصادية إما بصفتها كسلطة عامة أو بصفتها كمساهمة ، نتيجة للتصور الجديد لمفهوم الدولة ؛ الذي برز مع منح الاستقلالية للمؤسسة حيث تم تبعا لذلك ؛ تقسيم الملكية العامة الى الدومين الخاص الذي يعود للدولة المساهمة، والدومين العام التقليدي الذي يعود للدولة كسلطة عامة، وقد إندرج رأسمال المؤسسات ضمن أملاك الدومين الخاص ؛ أي أملاك الدولة المساهمة وأخذ مفهوم الأملاك التجارية للدولة [1].

فالدولة المساهمة إذن هي المالك لرأسمال المؤسسات العمومية الاقتصادية ، فهل ستكون مساهم عادي في المؤسسات ؟ وهل سيكون شكل ممارسة هذا المساهم لحق الملكية على نحو مماثل للشركات التجارية ؟

أولا : الدولة مالك لرأسمال المؤسسات العمومية الاقتصادية

الدولة المساهمة هي المالك الوحيد لرأسمال المؤسسات العمومية الاقتصادية ، حيث تكتتب أو تدفع رأسمال هذه الأخيرة بصفة مباشرة أو غير مباشرة ، في مقابل ذلك تصدر المؤسسات أسهما أو حصصا باسم الدولة .

حيث تنص في هذا السياق المادة 05 من القانون رقم 88-01: " **المؤسسات العمومية الاقتصادية... تملك الدولة و/أو الجماعات المحلية فيها مباشرة أو بصفة غير مباشرة جميع الأسهم أو الحصص...**".

كما تنص المادة 06 من نفس القانون : " **يجوز للأشخاص المعنوية من القانون العام أو المؤسسات العمومية الاقتصادية دون سواها كسب أسهم أو حصص في رأسمال مؤسسة عمومية اقتصادية...**" .

هذا يؤكد ما سبق الإشارة إليه ، بأن ملكية رأسمال المؤسسات تنحصر في الدولة أو أحد أشخاص القانون العام ؛ معنى ذلك بأنه **لا يمكن** لأي شخص خارج نطاق ما حددته المادة 06 من القانون رقم 88-01 **أن يكسب** أسهم أو حصص ، وهذا في حد ذاته يعد **تقييد** .

• [1] - Boudra Belkacem , op. cit , p3 .

إلا أن الدولة تظهر كمساهم عادي في المؤسسات العمومية الإقتصادية ؛ تنتظر حصتها من الأرباح التي تدفعها المؤسسات لصناديق المساهمة ؛ التي تتولى مهمة تسيير و ممارسة حقوق المساهم الوحيد .

ثانيا: كيفية ممارسة الدولة لحق الملكية

إنه في سبيل تجسيد إستقلالية المؤسسات العمومية الاقتصادية و تكريس إرادة الفصل بينها و بين الدولة المالك ، التي تمتنع عن التدخل في التسيير المباشر للمؤسسات ، لجأت الدولة إلى إنشاء صناديق المساهمة[1]؛ التي نظمها المشرع بقانون مستقل هو القانون رقم 88–03 ؛ كوسيلة لتمكينها من الإنسحاب من التسيير، تقوم الصناديق بدور الوسيط بين الدولة و المؤسسات[2].

وقد وضع الإصلاح نمط جديد لممارسة الدولة لحق الملكية على المؤسسات[3]؛ حيث يتم بصفة غير مباشرة من طرف صناديق المساهمة .

هذه الممارسة لحق الملكية ؛ تعبر عن رقابة الدولة غير المباشرة لإدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية. فكيف تمارس الدولة حقها في الملكية على المؤسسات العمومية الاقتصادية ؟ و هل ستكون صناديق المساهمة مستقلة عن الدولة في ممارسة حق الملكية ؟.

❖ علاقة صناديق المساهمة بالدولة المساهمة:

تظهر علاقة صناديق المساهمة بالدولة المساهمة ؛ بالنظر إلى كونها مؤسسة عمومية اقتصادية منظمة في شكل شركة مساهمة ؛ لها جمعية عامة و مجلس إدارة من حيث ؛ تبعية الصناديق المطلقة للدولة ؛ ذلك لأن هذه الأخيرة تمارس حقها في الملكية على صناديق المساهمة بصفة مباشرة ؛ من خلال جهاز خاص مؤهل لممارسة صلاحيات الجمعية العامة العادية و الإستثنائية لكل الصناديق ، يكون أغلب أعضائه وزراء ، ضف إلى ذلك أن كل صندوق مساهمة يديره

- 1- **مفهوم صناديق المساهمة**: أشار المشرع لمفهوم صناديق المساهمة في نصوص قانونية عديدة، سواء ضمن القانون التوجيهي رقم 88-01 في المادتين 11 و 12 وكذا في القانون رقم 88-03 المتعلق بالصناديق المادتين الأولى و الثانية و حتى في المرسوم رقم 88-119المتعلق بصناديق المساهمة الأعوان الائتمانين التابعين للدولة . و لكنه لم يبرز بدقة الطبيعة القانونية لهذه الصناديق، نظرا لتعدد المهام المكلفة بها، إلا أننا نجد أن ما أشار إليه **الأستاذ بوذراع** في **رسالته** ملم بمفهوم صناديق المساهمة، فحسبه تعني : صناديق المساهمة مؤسسة عمومية اقتصادية منظمة في شكل شركة مساهمة تكون فيها الدولة المساهم الوحيد، موضوعها يتضمن التسيير المالي لمساهمات الدولة داخل المؤسسات العمومية الاقتصادية التي تمارس حقوق مرتبطة بالملكية فيها حسب قواعد القانون التجاري. أنظر: .Boudra Belkacem, op-cit, p 162
- 2 - Ghazali Mahfoud: "L'évolution de l'entreprise publique et de la planification" , (R.A.S.J.E.P) N°4, 1989, p 758.
- 3 - Boudra Belkacem, op-cit, p 225.

مجلس إدارة معين في مجلس الوزراء ، بعد صدور المرسوم 89-44 المؤرخ في 10 أفريل 1989 متعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة .

وهذا ما يبرز حضور الدولة المساهمة بصفة مباشرة في الصناديق ؛ مما يؤكد عدم إستقلاليتها تجاه الدولة ؛ وهو ما سيؤثر بطبيعة الحال على ممارسة الصناديق لحق الملكية ؛ و بالتأكيد يؤثر على الرقابة الداخلية في المؤسسة العمومية الاقتصادية ؛ بعد إخضاعها للقانون التجاري.

في سياق تطبيق التشريعات المتضمنة للاستقلالية ، تم إنشاء (8) ثمانية صناديق مساهمة شملت أغلب الأنشطة الاقتصادية[1] ، هذه الصناديق هي:

- Le fonds des industries agro-alimentaires et pêche.
- Le fonds des mines, hydrocarbures et hydraulique.
- Le fonds des biens d'équipement.
- Le fonds de la construction.
- Le fonds de la chimie, pétro- chimie et pharmacie.
- Le fonds électronique, télécommunications et informatique.
- Le Fonds des textiles, cuirs, chaussures et ameublement.
- Le fonds des services.

❖ ممارسة صناديق المساهمة لحق الملكية في المؤسسات العمومية الاقتصادية:

حتى يمارس صندوق المساهمة حق ملكية الدولة في المؤسسات العمومية الإقتصادية يشترط:

- أن يكون صندوق المساهمة حائز لأسهم أو حصص في رأسمال المؤسسات ، أو أن يأخذ مساهمات في رأسمال المؤسسات ؛ من خلال قيامه باستثمارات إقتصادية لحساب الدولة[2].
- أن تكون مساهمة الصندوق في المؤسسة في حدود ؛ ما بين 10% و 40% من عدد الأسهم ؛ التي تصدرها المؤسسة العمومية الاقتصادية[3] ؛ وذلك من أجل منع أي إحتكار، و حرصا على تعدد المساهمين ؛ لكن هذا الشرط لم يعمر طويلا، حيث تقرر بمقتضى المرسوم التنفيذي 90-249 المؤرخ في 14 أوت 1990 المعدل للمرسوم 88-119 إلغاء نص المادة 9 من هذا المرسوم ؛ ليحرر بذلك الصندوق من التقيد بنسب معينة من

---

[1] - Sari Mohamed," la difficile mutation des entreprises publiques algériens ", (R.A.S.J.E.P)N°1, 1993, p 8.

[2] - أنظر: المادتين 10، 19 من قانون 88-03 المؤرخ في 12 جانفي 1988 المتعلق بصناديق المساهمة جريدة رسمية، عدد 2، ص 45.

[3] - أنظر: المادة 8 من القانون السابق و المادة 9 من المرسوم 88-119 المؤرخ في 21 يونيو 1988 المتعلق بصناديق المساهمة الأعوان الائتمانيين للدولة.

المساهمة في رأسمال المؤسسات ؛ من أجل ممارسته حق الملكية الذي خولت له الدولة المساهمة القيام به .

تبرز ممارسة هذا الحق ؛ من خلال قيام الصندوق بمهام الجمعية العامة العادية و غير العادية في المؤسسات ؛ أو تفويض أجهزة معينة من طرفه لممارسة هذه المهام[1]، إضافة لتعيين ممثلين عنه في أجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية التي يحوز فيها الصندوق مساهمات[2]؛ إلا أن الشخص المعين من طرف مجلس إدارة الصندوق في مجلس إدارة المؤسسة لا يمكن أن يعين في أكثر من ثلاث(03) مؤسسات عمومية إقتصادية .

زيادة على ما سبق ، يمكن لصندوق المساهمة دراسة وتنفيذ كل تدبير من شأنه أن يساعد على تشجيع التوسع الاقتصادي والمالي للمؤسسات العمومية الاقتصادية[3].

وهكذا يبرز النمط الجديد[4]لممارسة الدولة المساهمة لحق الملكية ؛ في المؤسسات العمومية الاقتصادية ؛ الذي يتم بصفة غير مباشرة ولكن على أساس القانون التجاري، إلا إذا تم النص صراحة على غير ذلك .

الفقرة الثانية: الخصوصيات النابعة من طبيعة رأسمال المؤسسات العمومية الإقتصادية

تتوفر المؤسسة العمومية الإقتصادية على رأسمال تأسيسي ؛ مكتتب ومدفوع بكامله حسب قواعد القانون التجاري ، يترتب على دفعه تحويل ملكية الحصص باختلاف نوعها لصالح المؤسسة ؛ لتصبح الأملاك المحولة أملاك للمؤسسة العمومية الإقتصادية .[5]

إلا أن رأسمال هذه المؤسسات لم تضف عليه الصفة التجارية تبعا لإخضاع المؤسسات للقانون التجاري ؛ بل قد تم الإبقاء على الطابع العمومي له ؛ ليختلف بذلك مفهومه عن مفهوم الرأسمال في الشركات التجارية ؛ الذي يقوم على مبدأ وحدة الذمة المالية[6]، التي تشكل رهن دائم للدائنين الذين بإمكانهم الحجز عليه ؛ في حين تبرز التفرقة بين الرأسمال الاجتماعي والأصول[7] بالنسبة للمؤسسة العمومية الاقتصادية .

- [1] - أنظر: المادة 23 من القانون رقم 88-01 .
- [2] - أنظر:المادة 19 من القانون رقم 88-03 .
- [3] - أنظر: المادة 10 من القانون رقم 88-03 .
- [4] - Laggoune Walid , (R.A.S.J.E.P) op.cit, p743.
- [5] - أنظر: المادتين 16و17من القانون رقم 88-01.
- [6] - Rahmani Ahmed :"L'évolution du statut du patrimoine de EPE" , (R.A.S.J.E.P), N°01et 02 ,1991,p137 .
- [7] -عجة الجيلالي : مرجع سابق، ص 264.263 .

يكون الرأسمال الاجتماعي مملوك للدولة ؛ أما الأصول فتعود ملكيتها للمؤسسة ؛ لأنها تكون وحدها ضامنة لإلتزامات المؤسسة ؛ حسب ما تقضي به المادة 4 من قانون 88-04 .

وعليه سنبرز النظام القانوني لرأسمال المؤسسات العمومية الاقتصادية ؛ وما ينطوي عليه من خصوصيات ؛ من خلال توضيح التفرقة بين النظام القانوني للرأسمال الاجتماعي للمؤسسة والنظام القانوني لأصول المؤسسة .

*** <u>النظام القانوني للرأسمال الإجتماعي للمؤسسة العمومية الإقتصادية:</u>**

الرأسمال الإجتماعي هو جزء من الرأسمال التأسيسي للمؤسسة ؛ الذي ترجع ملكيته للدولة[1] ؛ هذا الجزء لا يمكن أن يكون محل حجز الدائنين ؛ ولا موضوع أي إجراء للتنازل أو التصرف لأن المادة 20/ف1 من القانون التوجيهي 88-01 تنص" **تكون الممتلكات التابعة لذمة المؤسسة العمومية قابلة للتنازل عنها والتصرف فيها وحجزها حسب القواعد المعمول بها في التجارة <u>ما</u> <u>عدا</u> <u>جزء</u> من الأصول الصافية التي تساوي مقابل قيمة الرأسمال التأسيسي للمؤسسة** ".

إذن فهذا الجزء من الممتلكات ؛ المساوي لمقابل قيمة الرأسمال التأسيسي للمؤسسة ؛ لا يمكن حجزه ولا التنازل عنه ولا التصرف فيه ؛ لأن ملكيته تعود للدولة ؛ فهذه الكتلة من الأموال تخرج عن التجارة[2].

*** <u>النظام القانوني للأصول المكونة للممتلكات التابعة لذمة المؤسسة العمومية الاقتصادية:</u>**

بالنسبة للأصول التابعة للذمة المالية للمؤسسة العمومية الاقتصادية ؛ فيمكن أن تكون محل حجز من الدائنين حسب ما نصت عليه المادة 4 من قانون 88-04 ؛ كما يمكن التنازل عنها و التصرف فيها حسب قواعد القانون التجاري ؛ و لكن قابلية التنازل أو الحجز أو التصرف في هذا الجزء من الممتلكات؛ العائد لذمة المؤسسة مقترن بشروط[3] نصت عليها المادة 20 من القانون التوجيهي " **تكون الممتلكات التابعة لذمة المؤسسة العمومية الاقتصادية قابلة للتنازل عنها و التصرف فيها و حجزها... و يمكن التصرف في هذه الممتلكات و بيعها طبقا لقواعد**

- [1] - Boudra Belkacem. Op, cit, p134.
- [2] - Ibid, p133.
- [3] - Belloula Tayeb, Droit des sociétés, 1ere éd Berti, Alger, 2006, p 269, 270.

القانون التجاري، غير أنه لا يمكن في أي حال من الأحوال أن يقتني الآلات و التجهيزات المنتجة إلا المؤسسات العمومية الاقتصادية أو الهيئات العمومية و مراكز البحث و التنمية... باستثناء الآلات و التجهيزات غير الصالحة أو محل التجديد".

و عليه يمكن القول أن:

الخصوصيات المرتبطة بالنظام القانوني لرأسمال المؤسسات العمومية الاقتصادية ؛ تشكل ضوابط تقيد الرقابة الداخلية على إدارة المؤسسة ؛ بعد إخضاعها للقانون التجاري لأنه :

- **فقط** الأصول العائدة لذمة المؤسسة ؛ ممكن أن تكون محل حجز من الدائنين[1] و يمكن التنازل عنها و التصرف فيها ؛ أما بالنسبة للجزء الآخر من الممتلكات المساوي لمقابل قيمة الرأسمال التأسيسي ؛ فلا يمكن التنازل عنه و لا التصرف فيه و لا الحجز عليه[2].
- أن قابلية التنازل عن الممتلكات التابعة لذمة المؤسسة ؛ مقترنة بشروط :

– **بالنسبة للتجهيزات و الآلات المنتجة** : لا يمكن التنازل عنها إلا للمؤسسات العمومية الإقتصادية أو إلى الهيئات العمومية و مراكز البحث و التنمية .

إذن فملكية الآلات أو التجهيزات المنتجة ؛ لا يمكن أن تخرج عن نطاق القطاع العام الاقتصادي .

– **بالنسبة للآلات و التجهيزات غير الصالحة أو محل تجديد:** فلا تسري عليها القيود السابقة بمعنى ؛ أنه يمكن بيعها أو التنازل عنها للمؤسسات العمومية الاقتصادية و لأي شخص تابع للقانون الخاص .

إذن فالخصوصيات المرتبطة بالمؤسسة العمومية الاقتصادية ؛ بعد إخضاعها للرقابة على أساس القانون التجاري و خاصة تلك المرتبطة بالنظام القانوني للرأسمال؛ تمثل ضوابط تحد من تجارية المؤسسة العمومية الاقتصادية ؛ و تقيد ممارسة الرقابة الداخلية فيها .

- [1] ـ أنظر: نص المادة 4 من قانون 88-04 و المادة 20 من قانون 88-01.
- [2] - Boudra Belkacem, op-cit, p 135.
- **ملاحظة:** هناك تطور مس النظام القانوني للرأسمال الإجتماعي للمؤسسة العمومية الإقتصادية، بعد توقيع الجزائر لإنفاق التسوية الهيكلية تضمنته الإصلاحات الإقتصادية ؛ في قانون المالية التكميلي لسنة1994 ، وفي الأمر95–25 ، وفي الأمر 01–04 سيتم التفصيل في هذا التطورفي المبحث الثاني.

المطلب الثاني

شكل الرقابة الداخلية على المؤسسة بعد إخضاعها للقانون التجاري

أضحت المؤسسة العمومية الإقتصادية شخصا معنويا ؛ يخضع للقانون التجاري و يؤسس في شكل الشركة التجارية ؛ بعد منحها الإستقلالية في ظل الإصلاحات الاقتصادية لسنة 1988، وإلغاء كل أشكال الرقابة السابقة[1]؛ لتخضع لرقابة داخلية على أساس القانون التجاري ؛ تقوم بها أجهزة للمؤسسة[2]حيث تنص المادة 40 من القانون رقم 88-01 : **" يتعين على المؤسسات العمومية الاقتصادية تنظيم و تدعيم هياكل داخلية " خاصة بالمراقبة في المؤسسة" و تحسين بصفة مستمرة أنماط سيرها و تسييرها"** .

و سمح تنظيم المؤسسة على شكل شركة تجارية ؛ بالفصل بين حقوق حاملي الأموال و الإمتيازات المخولة للإدارة ؛ أي بين سلطات المالك للأسهم وصلاحيات الإدارة في الاستغلال هذا الفصل ؛ هو الذي سيحكم العلاقة غير المباشرة ؛ بين الدولة المساهمة و المؤسسات العمومية الاقتصادية ؛ على أساس القانون التجاري[3]؛ وفقا لما تقضي به المادة 22 من قانون رقم 88-01: " **تندرج في سياق حياة المؤسسة العمومية الاقتصادية الصلاحيات المتعلقة بـــ:**

1 - حق الملكية للمساهمين

2- حق القائمين بالإدارة و مسؤولياتهم.

3- وظيفة و مسؤولية المسيرين.

يتولى كل دائرة صلاحيات الجهاز الخاص بها طبقا للقانون و في حدود القانون الأساسي" .

و هكذا تمارس الرقابة الداخلية على إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية ؛ المنظمة في شكل شركات المساهمة ؛ على النحو الموجود في شركات المساهمة من خلال[4] :

- الهيئة التي لها سيادة على حق الملكية.
- الهيئة التي لها صلاحيات الإدارة و الاستغلال.
- محافظ الحسابات .

- [1] - أنظر المادة 58 من القانون رقم 88-01.
- [2] - Boudra Belkacem, op-cit, p 225.
- [3] - Ibid, p 171, 172.
- [4] - Debboub Youcef, Le Nouveau mécanisme économique en Algérie, opu, réimprition 2000, p 30, 31.

الفرع الأول

الجمعية العامة و دورها في الرقابة

تعد الجمعية العامة في المؤسسة العمومية الإقتصادية ؛ الجهاز السيادي على حق الملكية هذا الحق الذي تمارس من خلاله الرقابة ؛ يحكمه مبدأ الإنتداب "Délégation " أو التفويض المتسلسل للسلطات ؛ هذا التفويض في السلطات ؛ لا يستند إلى منطق سلمي بل ينبثق من علاقة الرأسمال ؛ المرتبطة بحق الملكية على الأسهم .

يستعمل التفويض في السلطات ؛ صيغة الوكالة كتقنية للائتمان ، ووفقا لذلك نجد أن الدولة أوكلت ممارسة حق الملكية على المؤسسات العمومية الاقتصادية لصناديق المساهمة ؛ وهذه الأخيرة أوكلت لممثليها في الجمعيات العامة للمؤسسات ؛ ممارسة حق الملكية إستنادا لقواعد القانون التجاري[1]، هذا إذا ما إستثنينا شكل ممارسة الدولة المساهمة لحق الملكية على صناديق المساهمة باعتبارها هي الأخرى مؤسسات عمومية اقتصادية ؛ والذي يتم بصفة مباشرة بواسطة جهاز خاص ؛ مؤهل لممارسة صلاحيات الجمعية العامة العادية و الإستثنائية لصناديق المساهمة ؛ و الذي جاء النص عليه بطريق تنظيمي في المرسوم رقم 88-119[2].

وعلى كل فصناديق المساهمة تمارس من خلال ممثليها ؛ **مهام** الجمعية العامة للمؤسسة العمومية الاقتصادية ؛ و تحوز بذلك سلطات الرقابة الداخلية فيها .

الفقرة الأولى: التمييز بين تشكيل الجمعية العامة للمؤسسة و الجمعية العامة للصناديق

يختلف تشكيل الجمعية العامة للمؤسسة العمومية الاقتصادية ؛ عن الجمعية العامة لصناديق المساهمة ؛ رغم أن كلاهما يمارس حق الملكية ؛ الذي يتضمن أهم سلطات الرقابة .

نجد أن الأولى؛ يكون تمثيل أصحاب المال العموميين فيها حسب قواعد القانون التجاري؛ أما بالنسبة للثانية ؛ فلها **طابع خاص** في تشكيلها.

- [1] - Boudra Belkacem, op-cit, p 176.
- [2] - أنظر : المادة 18 من القانون رقم 88-03.

بالنسبة للجمعية العامة للمؤسسة العمومية الاقتصادية :

حددت المادة 23 من القانون رقم 88−01 المبدأ العام؛ الذي يحكم تمثيل المساهمين في الجمعية العامة للمؤسسة العمومية الاقتصادية ، بحيث ينحصر التمثيل في الأشخاص الذين حددهم نص المادة 06/ف2 من القانون رقم 88−01 ، ولكن حسب قواعد القانون التجاري . إلا أنه لا بد أن نميز بالنسبة لتشكيل الجمعية العامة للمؤسسة العمومية الاقتصادية ؛ بين المؤسسات التي يكون تأسيسها ناتج ؛ عن التحويل القانوني للمؤسسات الإشتراكية ذات الطابع الاقتصادي و بين تلك المؤسسات المنشأة في إطار أحكام المادتين 14 و 15 من القانون رقم 88−01[1].

- تشكيل الجمعية العامة بالنسبة للمؤسسات العمومية الإقتصادية المتحولة قانونا عن مؤسسات إشتراكية :

بالنسبة لهذه المؤسسات تكون الدولة مساهم وحيد فيها ؛ تتشكل الجمعية العامة لها من الأجهزة التي تؤهلها لذلك صناديق المساهمة[2].

أي بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية ؛ المتحولة قانونا عن مؤسسات إشتراكية ذات طابع اقتصادي ؛ تتكون الجمعية العامة لها من صناديق المساهمة فقط أو من ممثليهم ؛ عندما تكون الدولة مساهم وحيد و بالنظر إلى عدد صناديق المساهمة المنشأة ، في إطار تطبيق التشريعات المتعلقة باستقلالية المؤسسات ؛ الذي كان ثماني (08) صناديق، فإن عدد المساهمين الممارسين لصلاحيات الجمعية العامة فلا يقل عن 3 ولا يزيد عن 8 .

- تشكيل الجمعية العامة بالنسبة للمؤسسات العمومية الإقتصادية المنشأة حسب أحكام القانون رقم 88−01 .

تتكون الجمعية العامة لهذه المؤسسات ؛ من مجموع المساهمين أو الشركاء ؛ لا يشترط أن يخضع عددهم لحد أدنى أو حد أقصى ، و ذلك حسب قواعد القانون التجاري نظرا لأن المساهمة في الرأسمال الاجتماعي لها ؛ تتم من عدة أشخاص معنوية عامة أو مؤسسات عمومية إقتصادية.

---

[1] - Boudra Belkacem, op-cit, p 183.

[2] - أنظر المادة 23/ف1 من قانون 88-01.

وعليه فالمهم بالنسبة لتمثيل المساهمين ؛ في الجمعيات العامة للمؤسسات العمومية الاقتصادية هو فقط حيازة أو إمتلاك أسهم أو حصص في رأسمال هذه المؤسسات ، إلا أن ذلك يقتصر على الأشخاص الذين حددتهم المادة 06/ف2 من القانون رقم 88–01 ، و لكن هل سيكون تشكيل الجمعية العامة للصناديق على هذا النحو ؟.

بالنسبة لتشكيل الجمعية العامة لصناديق المساهمة:

هناك طابع خاص ؛ يميز تشكيل الجمعية العامة لصناديق المساهمة ؛ عن تشكيل الجمعية العامة للمؤسسات العمومية الإقتصادية ؛ بالرغم من كونها مؤسسات عمومية إقتصادية .

يظهر هذا الطابع الخاص ؛ من حيث كون القائم بمهامها ؛ **جهاز خاص مؤهل عن طريق التنظيم** بمعنى ؛ أن الدولة تعين هذا الجهاز و تؤهله لممارسة حق الملكية في الصناديق[1].

تم إنشاء هذا الجهاز بمقتضى المرسوم رقم 88–119 المؤرخ في 21 يونيو 1988 ، ليكون مشتركا بين جميع الصناديق التابعة للدولة مباشرة[2].

ينعقد باعتباره جمعية عامة لكل صندوق ؛ يكون مؤهلا لممارسة حق المساهمين (صلاحيات الجمعية العامة العادية و غير العادية) ؛ باسم الدولة و لحسابها حسب قواعد القانون التجاري إلا إذا تقرر خلاف ذلك بموجب قانون .

حددت التشكيلة الإسمية لأعضائه في المرسوم رقم 88–120 ، و التي تبدو و كأنها مجلس وزاري بالنظر لصفة أعضاءه ، إلا أن ما يعاب حقيقة على هذا الجهاز ؛ هو الإزدواج الوظيفي ؛ وعدم إستقرارالأعضاء في وظائفهم داخل الجهاز، لأن التشكيلة تتغير بتغير الحكومات[3].

يقوم هذا الجهاز بتسيير أسهم كل صندوق تسيير تضامني و على الشياع ؛ تتخذ قراراته بالنسبة للجمعية العامة العادية بأغلبية الثلثين (3/2)[4].

يبلغ هذا الجهاز الحكومة ؛ بالقرارات المتخذة في الجمعية العامة العادية و غير العادية لكل صندوق ؛ حسب الإجراءات المقررة[5].

- [1] - أنظر المادة 18 من قانون 88-03.
- [2] - أنظر المادة الثالثة من المرسوم رقم 88-119.
- [3] - Boudra Belkacem, op-cit, p 177.
- [4]- أنظر المادة 07 من المرسوم رقم 88-119.
- [5]- أنظر المادة 08 من المرسوم السابق.

الفقرة الثانية: صلاحيات الجمعية العامة و دورها في الرقابة

تحدد الجمعية العامة خلال مداولاتها ؛ كل إجراء أو قرار إتخذته أو ستتخذه لمصلحة المؤسسة ؛ لكونها مختصة في كل المسائل المرتبطة بالنظام القانوني والاقتصادي للمؤسسة كتعديل الرأسمال الاجتماعي...هكذا تكون الجمعية العامة المختص الوحيد ؛ بأهم المسائل التي تمس حياة المؤسسة تأسيسا على مبدأ المتاجرة[1] .

فتكون بذلك هذه الصلاحيات المخولة لها ؛ نظاما قانونيا لا يمكن تغييره و لا الإنتقاص منه .

من خلال الصلاحيات المخولة لها سواء إنعقدت بصفة عادية أو بصفة غيرعادية ، يبرز شكل الرقابة الذي تمارسه على المؤسسة العمومية الاقتصادية .

هذه الصلاحيات أولاها المشرع عناية خاصة حيث حددها في نص المادتين 17و18 من قانون رقم 88-04 .

أولا: صلاحيات الجمعية العامة للمساهمين

تمارس الجمعية العامة للمساهمين في المؤسسة صلاحيات عديدة، سواء إنعقدت بصفة عادية أو بصفة غير عادية .

- **صلاحيات الجمعية العامة العادية :**

تنعقد الجمعية العامة العادية للمؤسسة العمومية الاقتصادية ؛ مرة على الأقل في السنة وتكون عادة خلال 6 أشهر من قفل السنة المالية ؛ كما يمكن أن تنعقد بشكل طارئ في بعض الحالات[2].

حدد المشرع صلاحياتها في نص المادة 17 من القانون رقم 88-04 ، حيث تتولى أداء ما يلي[3]:

* صلاحيات إدارية : تشمل المصادقة على العقد التأسيسي للمؤسسة و القانون الأساسي لها، و كذا المصادقة على مخطط المؤسسة المتوسط الأمد .

- [1] - Boudra Belkacem, op-cit, p 185.
- [2] -Amokrane Abdelaziz," Guide pratique de gestion des sociétés par actions",Hiwarcom éd ,Alger,1993,p31 ,32 .
- [3] - عجة الجيلالي، مرجع سابق، ص 282.

* صلاحيات نظامية : تتجلى من خلال تعيين القائمين بالإدارة من غير المعنيين بقوة القانون؛ و كذا عزلهم لأسباب تكون فيها الجمعية العامة العادية الحكم الوحيد ؛ هذا التعيين الجزئي لأعضاء مجلس الإدارة يخالف القاعدة العامة المألوفة في القانون التجاري ؛ التي تخول للجمعية العامة وحدها صلاحيات إنتخاب أعضاء مجلس الإدارة ، بالإضافة إلى ذلك تقوم الجمعية بتعيين محافظي الحسابات و تحديد أجورهم[1].

* صلاحيات مالية : تبرز هذه الصلاحيات ؛ من خلال مناقشة الجمعية العامة العادية لمشروع الميزانية و المصادقة عليه أو تعديله أو حتى إلغائه ، و ذلك بعد إطلاعها على تقرير مندوبي الحسابات بغية معرفة الوضعية المالية للمؤسسة ، بالإضافة إلى سلطة الجمعية في ضبط[2] إستعمال الأرباح وتحديد الحصص المستحقة لأصحاب الأسهم في حدود القانون الأساسي؛ كما تفصل في التقارير المقدمة من مجلس الإدارة و محافظي الحسابات ؛ و تمنح الجمعية للقائمين بالإدارة صلاحية الموافقة المنصوص عليها في القانون ؛ و تقرر و ترخص كل إصدارات لإلتزامات أو سندات أخرى قابلة للتفاوض أو التبادل و إحاطتها بالتأمينات الخاصة .

- **صلاحيات الجمعية العامة غير العادية :**

تنعقد الجمعية العامة للمؤسسة العمومية الاقتصادية في إطارغير عادي، عندما يتعلق الأمر بالقرارات المهمة المرتبطة بالمؤسسة العمومية الاقتصادية ؛ سواء في هياكلها المالية أو حياتها القانونية .

يكون للجمعية العامة الإستثنائية – غير العادية – وحدها الأهلية للنظر في هذه المسائل مع إحترام قواعد الأغلبية و النصاب ؛ التي يحددها القانون الأساسي للمؤسسة[3].

تتمثل هذه الصلاحيات في :

- رفع أو تخفيض الرأسمال الاجتماعي.
- تقرير إندماج المؤسسة العمومية الاقتصادية أو إنفصالها إلى عدة أشخاص معنوية .
- تمديد الحياة الاجتماعية للمؤسسة أو أن تقرر حلها .
- أخذ مساهمات في مؤسسات عمومية اقتصادية أخرى .

- [1] - شيخي كمال " أجهزة ادارة المؤسسات العمومية الاقتصادية " (بحث مقدم لنل شهادة الماجستير فرع عقود ومسؤولية) معهد العلوم القانونية والادارية ،جامعة الجزائر ،1993 ،ص 190 -192.
- [2] - المرجع السابق ، ص193.
- [3] - لعشب محفوظ، الوجيز في القانون الاقتصادي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1993، ص 103.

- تحويل الطبيعة القانونية للمؤسسة و كذا تحويل المقر الاجتماعي .
- الترخيص بالصلح و المصالحة .

ثانيا: مظاهر ممارسة الرقابة في صلاحيات الجمعية العامة

من خلال سرد الصلاحيات المخولة للجمعية العامة للمساهمين في المؤسسة العمومية الإقتصادية ؛ سواء إنعقدت في إطار عادي أوغير عادي ، نستشف بأن لها سلطات واسعة في الإشراف على المؤسسة و مراقبتها ؛ إذ تراقب جميع التصرفات والأعمال التي يقوم بها مجلس الإدارة و محافظو الحسابات ؛ فهي المختصة بتعيين و عزل أعضاء مجلس الإدارة غير المعنيين بقوة القانون و تجديد عضويتهم و كذا تعيين محافظي الحسابات ؛ فمن له سلطة التعيين والعزل له سلطة الرقابة على من عينه .

وتظهر رقابة الجمعية أيضا ؛ من خلال المصادقة على الأعمال والوثائق المتعلقة بالمؤسسة كالمصادقة على القانون الأساسي ، تقرير مجلس الإدارة ، تقرير محافظ الحسابات وكذا مناقشة مشروع ميزانية المؤسسة و المصادقة عليه .

دون أن ننسى بطبيعة الحال ؛ حق المساهمين الممثلين في الجمعية العامة ؛ في الإطلاع على الوثائق اللازمة المتعلقة بالوضعية المالية و الإدارية للمؤسسة ؛ قبل إنعقاد الجمعية العامة هذه الوثائق حددتها المادة 651 من الأمر رقم 75–59 .

إذن بصفة عامة ؛ تملك الجمعية العامة سلطة القرار؛ في جميع المسائل المتعلقة بحياة المؤسسة ؛ لكن رغم إتساع صلاحياتها و شموليتها ؛ إلا أن هناك ما يقيدها بالنظر إلى الخصوصيات المنبثقة من الطبيعة العمومية للمؤسسة ؛ إذ أن الجمعية العامة تتقيد بما جاء في القوانين المتعلقة بالاستقلالية (القانون رقم 88–01 و القانون رقم 88–04) من أحكام خاصة متعلقة بالمؤسسة ؛ سواء في حالة الإفلاس أو عند زيادة أو تخفيض الرأسمال أو في حالة الإندماج...، و لكن ما يقيدها بالفعل ؛ هو الطبيعة العمومية للرأسمال التأسيسي للمؤسسات العمومية الاقتصادية ؛ الذي ميز المشرع بشأنه كما سبق القول ؛ بين الرأسمال الاجتماعي و أصول المؤسسة ؛ حيث لا يجوز التنازل عن الرأسمال الاجتماعي و لا الحجز عليه و لا التصرف فيه ؛ لأن هذا الجزء من الرأسمال التأسيسي تبقى ملكيته تابعة للدولة ؛ في حين أن الجزء الآخر منه ؛ المتمثل في الأصول التابعة لذمة المؤسسة ؛ فإنها وحدها التي تكون ضمان

عام للدائنين ؛ حيث يمكن الحجز عليها و التنازل عنها و التصرف فيه ؛ لكن هذا الحق مقترن بشروط حسب ما جاء في المادة 20 من القانون رقم 88−01 .

وفي الأخير يمكن القول ؛ أن الجمعية العامة للمؤسسة العمومية الاقتصادية بالرغم من إعتبارها الجهاز السيادي على حق ملكية الدولة في المؤسسة ؛ إلا أنها لا تمارس جميع خصائص حق الملكية ؛ لأن حتى التصرف بالنسبة للممتلكات التابعة للذمة المالية للمؤسسة مقترن بشروط .

الفرع الثاني
مجلس الإدارة و ممارسة الرقابة

يعد مجلس الإدارة الهيئة الثانية ، لممارسة الرقابة الداخليةفي المؤسسة العمومية الاقتصادية على أعمال التسيير المنوطة بالمدير العام أو الرئيس المدير العام ؛ لأن المشرع فصل في وظيفة الإدارة ؛ بين ما يعود لمجلس الإدارة ، من صلاحيات تقرير لسياسات و إستراتيجيات المؤسسة و تنفيذ قرارات الجمعية العامة ؛ و بين ما يعود لجهاز التسيير، من تنفيذ البرامج المقررة من طرف مجلس الإدارة و تنفيذ قراراته[1].

يختلف تنظيم مجلس إدارة في المؤسسة العمومية الإقتصادية عن تنظيمه في صناديق المساهمة ؛ وكذا عن تنظيمه في شركة المساهمة .

فهل سيؤثر هذا الإختلاف على ممارسة مجلس الإدارة للرقابة على أعمال التسيير ؟

الفقرة الأولى: تشكيل مجلس الإدارة في المؤسسة العمومية الاقتصادية و سير أعماله

يختلف تشكيل مجلس إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية ؛ و كذا النظام القانوني لأعضائه ؛ عن ما هو مألوف في شركات المساهمة ؛ وعن صناديق المساهمة .

لذا سنحاول إبراز هذا الإختلاف من أجل إظهار الطابع المميز لتشكيل مجلس الإدارة في المؤسسة العمومية الإقتصادية ثم نوضح كيفية سير أعماله .

• [1] - Boudra Belkacem, op-cit, p 187.

أولا: الطابع المميز لتشكيل مجلس إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية

يتشكل مجلس إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية من 07 إلى 12 عضو؛ يتميز تشكيله عن تشكيل مجلس إدارة شركات المساهمة ؛ الذي يتشكل من 3 إلى 7 أعضاء تعينهم أو تنتخبهم الجمعية العامة العادية أو التأسيسية[1]؛ و يشترط حيازتهم لأسهم الضمان من أجل ممارستهم لمهامهم[2] ؛ كما يتميز عن تشكيلة مجلس إدارة صندوق المساهمة ؛ الذي يتكون من 5 إلى 9 أعضاء تعينهم الحكومة ؛ لمدة 5 سنوات قابلة للتجديد[3]، ولكن بعد صدور المرسوم رقم 89-44 المؤرخ في 10 أفريل 1989 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية؛ أصبح تعيين القائمين بإدارة الصندوق يتم في مجلس الوزراء .

ولكن هل يتولى مجلس الوزراء مهمة التعيين ؛ كجهاز مؤهل لصلاحيات الجمعية العامة لصناديق المساهمة ؛ أم بصفة مجلس وزراء عادي؟.

بالنظر إلى أن التعيين لا يتم بموجب مرسوم يمكن القول؛ أن مجلس الوزراء يعين الأعضاء بصفته ؛ جهاز مؤهل لصلاحيات الجمعية العامة لصناديق المساهمة .

أما بالنسبة لتعيين أعضاء مجلس إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية ؛ فتشترك فيه عدة جهات هي : الجمعية العامة العادية ، لجنة المشاركة ، الدولة .

وأيا كانت الجهة المعنية لأعضاء مجلس الإدارة ؛ فانه لا بد أن لا يكون الشخص المعين كقائم بالإدارة في وضعية تنافي[4]؛ وأن يخضع هذا الشخص لنفس شروط و إلتزامات القائمين بالإدارة باسمهم الخاص و لنفس المسؤولية المدنية و الجزائية[5]؛ كما لا يجوز أن يعين نفس القائم بالإدارة في أكثر من ثلاث (03) مجالس متشابهة[6].

- **التعيين من طرف الجمعية العامة:**

- [1] - أنظر المادتين 611-612 من الأمر رقم 75-59 .
- [2] - أنظر المادة 619 من الأمر السابق .
- [3] - أنظر المادة 13 من القانون رقم 88-03 المتعلق بصناديق المساهمة .
- [4] - أنظر المادة 30 من القانون رقم 88-01 المتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية .
- [5] - أنظر المادة 12 من القانون رقم 88-04 .
- [6] - أنظر المادة 28 من القانون رقم 88-01 والمادة 13/ فـ2 من القانون 88-04 .

يعود للجمعية العامة العادية ؛ صلاحية التعيين الجزئي لأعضاء مجلس إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية ؛ يتراوح عدد المعينين من طرفها ما بين 5 و 10 أعضاء ؛ لمدة 6 سنوات يتم تجديد ثلثهم كل سنتين، إلا أن التجديد لا يخص الأعضاء المعينين بقوة القانون .

نلاحظ بأن الجمعية العامة العادية للمؤسسة العمومية الاقتصادية ؛ تعين أغلب أعضاء مجلس الإدارة بالتالي فهي من يملك سلطة القرار في المجلس .

❖ **التعيين بقوة القانون :**

يتم تعيين أعضاء مجلس إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية الآخرون بقوة القانون من طرف لجنة المشاركة و الدولة .

- التعيين من طرف لجنة المشاركة :

حرص المشرع على ضرورة تمثيل العمال ؛ في مجلس إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية وذلك بقوة القانون ؛ حيث تتولى لجنة المشاركة تعيين ممثلين (2) عن العمال؛ وذلك طبقا لنص المادة 95 من القانون رقم 90–11 المؤرخ في 21 أفريل 1990 المتعلق بعلاقات العمل.

إلا أننا نجد أن هذه المشاركة للعمال في مجلس إدارة المؤسسة مكرسة على نحو مختلف لما كان عليه الحال في إطار التسيير الإشتراكي للمؤسسات؛ فمشاركة هؤلاء العمال تكون بشكل تداولي، و ليس إستشاري في مجلس إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية ، فهل ستستخدم هذه المشاركة مصلحة العمال أم مصلحة المؤسسة أو المصلحتين معا ؟[1].

- التعيين من طرف الدولة :

يمكن للدولة أن تعين قائمين بالإدارة إثنين (02) عند الاقتضاء[2]؛ و لكن هل يعني هذا أن وجودهم اختياري ؛ و حسب ما تراه السلطة ملائم لها ؛ أم أن وجودهم إجباري[3] ؟ و هل يعود أمر تعيينهم إلى الدولة السلطة العامة ؛ أو إلى الدولة المالك و المساهم ؟ و هل يخص هذا التعيين كل المؤسسات ؛ أم فئات فقط من المؤسسات المهيكلة أو الإستراتيجية أو تلك التي لم يتم بعد مرورها للاستقلالية ؟

للإجابة على هذه الإشكالات يوجد إفتراضان[4]:

* الافتراض الأول:

- [1] - Boudra Belkacem, op-cit, p 192.
- [2] - أنظر المادة 26 من القانون رقم 88-01.
- [3] - عجة الجيلالي، مرجع سابق، ص 284.
- [4] - Boudra Belkacem, op-cit, p 193.

أن يكون تطبيق هذا النص فقط ؛ على المؤسسات العمومية الإقتصادية الإستراتيجية أو تلك المكلفة بتسيير مبني عام أو تلك التي تمارس إمتيازات السلطة العامة باسم و لحساب الدولة أو تلك التي تكون في وضع إحتكاري من طرف الدولة ؛ وبالتالي لا بد من حضور الدولة في مجلس الإدارة .

إلا أن أغلبية المؤسسات العمومية الإقتصادية التي تعتبر إستراتيجية ؛ لم تمر على نظام الإستقلالية ؛ هذا معناه أن الدولة لم تستعمل هذا النص .

* الافتراض الثاني:

أن هذا الحق يمثل وسيلة بين يدي الدولة ؛ تستعمله في حالة خلل وظيفي خطير في الإقتصاد أو إنحراف في مسار الإستقلالية بهدف تعيين محافظي الحكومة في مجلس الإدارة لإعطاء دفع أكثر لإدارة المؤسسة .

ثانيا: سير أعمال مجلس إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية

يحكم سير أعمال مجلس إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية ؛ مبدأ جماعية العمل حيث يتولى القائمون بالإدارة صلاحياتهم بشكل جماعي[1]، كهيئة تجتمع في المقر الاجتماعي للمؤسسة مرة كل 3 أشهر على الأقل ؛ بصورة عادية و بصورة إستثنائية ؛ بناء على طلب المدير العام أو رئيس مجلس الإدارة أو الرئيس المدير العام أو بطلب من ثلث أعضاء المجلس[2] على الأقل.

يحدد القانون الأساسي للمؤسسة ؛ شروط الأغلبية و النصاب ، تكون مداولاته صحيحة بحضور نصف أعضائه على الأقل .

يتم إتخاذ القرارات في المجلس ؛ بأغلبية الأعضاء الحاضرين و في حال تعادل الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا .

تثبت مداولات المجلس في محاضر رسمية ؛ يوقع عليها من الرئيس و الأعضاء ؛ تسجل في سجل خاص يمسك في المقر الإجتماعي للمؤسسة ؛ يكون لكل عضو الحق في إبداء معارضته و تسجيلها في محضر الجلسة كلما رغب في ذلك .

- [1] - Boudra Belkacem, op-cit, p 197.
- [2] - لعشب محفوظ، مرجع سابق، ص 105.

من خلال ما سبق نلاحظ ؛ أن سير أعمال مجلس إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية يتم على النحو المحدد في شركات المساهمة المنصوص عليه في القانون التجاري المتضمن في الأمر 75–59 .

يقوم المجلس في إطار سير أعماله بصلاحيات عديدة ؛ متعلقة بإدارة المؤسسة و تسييرها كتعيين رئيس مجلس الإدارة ؛ إستدعاء الجمعية العامة العادية للانعقاد ؛ تعيين مدير عام للمؤسسة و تحديد السلطات التي ستخول له و كذا مدة وكالته بالتشاور، مع رئيس المجلس إذا لم يتولى هذا الأخير الإشراف على أعمال جهاز التسيير...

كما يمارس المجلس صلاحيات رقابية على أعمال تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية فكيف يتم ذلك ؟.

الفقرة الثانية: ممارسة مجلس الإدارة للرقابة

يحوز مجلس إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية صلاحيات مهمة ؛ للإدارة و الرقابة على المؤسسة ؛ بالرجوع لنص المادة 622 أمر 75–59 : " تخول له كل السلطات للتصرف في كل الظروف مع مراعاة السلطات المسندة صراحة للجمعية العامة و في حدود الموضوع الاجتماعي للشركة".

على هذا الأساس ؛ يعتبر مجلس الإدارة المحرك الفعلي لنشاط الإدارة و المنفذ للسياسة الإقتصادية للمؤسسة ؛ لكن ما يهمنا بشأن صلاحياته ؛ هو ما يرتبط بالرقابة على المؤسسة[1] وهذا ما سنبينه من خلال :

- ممارسته للرقابة المالية و المحاسبية على المؤسسة.
- ممارسة الرقابة على أعمال التسيير.

أولا: ممارسة الرقابة المالية و المحاسبية

تظهر رقابة مجلس الإدارة المالية و المحاسبية على المؤسسة ؛ من خلال قيامه بتمكين المساهمين من الوثائق اللازمة ؛ التي تساعدهم على إبداء آرائهم ؛ عن دراية و إصدار قرارات دقيقة ؛ بشأن إدارة و سير أعمال المؤسسة[2].

- [1] - عليوات ياقوتة ، " الرقابة على المؤسسة العامة الاقتصادية" (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام) ، جامعة الجزائر، 1990، ص 40.
- [2] - أنظر: المادة 647 من الأمر 75-59.

هكذا يكون لكل مساهم الحق في الإطلاع ؛ خلال 15 يوم من إنعقاد الجمعية على:

- الجرد و حسابات الاستغلال العام و حساب الخسائر و الأرباح و الموازنة.
- تقرير مجلس الإدارة و تقرير مندوبي الحسابات.
- نص و بيان القرارات المقترح إتخاذها.
- المبلغ الإجمالي المصادق على صحته من مندوب الحسابات[1].

يوفر إذن ؛ مجلس الإدارة هذه الوثائق من أجل إطلاع المساهمين عن حقيقة الأوضاع المالية للمؤسسة ، و نظرا لأن أغلب أعضاء مجلس إدارة المؤسسة العمومية الإقتصادية تعينهم الجمعية العامة العادية ؛ أي أنهم ممثلين عن المساهمين ؛ هذا ما سيؤكد حرص هؤلاء على القيام بعمليات الرقابة على الوجه المطلوب منهم .

بالإضافة لما سبق ؛ يسهر مجلس إدارة المؤسسة العمومية الإقتصادية على مراقبة إنتظام الحسابات و تحديد ملاءمة تصرفات وأعمال التسيير؛ لأن باستطاعته إجراء التفتيشات و الرقابات التي يراها ضرورية ؛ في كل فترة من السنة كما يتلقى كل ثلاثي تقرير من جهاز التسيير حول سير الأعمال[2].

ثانيا: ممارسة الرقابة على أعمال التسيير

يتولى مجلس إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية ؛ زيادة على الرقابة المالية والمحاسبية رقابة أخرى على تسيير المؤسسة ؛ تتميز هذه الرقابة بطابع وقائي و تقييمي ، حيث يسهر المجلس على أن يعمل جهاز التسيير ؛ على تنفيذ الإستراتيجية التي قام بتحديدها مجلس الإدارة من خلال مخطط المؤسسة المتوسط الأمد ، و هذا يعد إضافة على صلاحيات مجلس الإدارة في الرقابة على تسيير المؤسسة ؛ بالمقارنة مع ما هو منصوص عليه في الأمر 75-59 .

كما يراقب المجلس مدى ملاءمة تصرفات جهاز التسيير، حيث يتفحص و يناقش و ينتقد السياسات الممارسة من طرف هذا الجهاز؛ كما يمكنه توقيع الجزاء عليه بالعزل؛ في حال عدم إختصاصه أو إنحرافه في التسيير عن الأهداف المحددة من مجلس الإدارة ؛ هذا حتى يتمكن

---

[1] - أنظر : المادة 651 من الأمر السابق .

[2] - Boudra Belkacem, op-cit, p 201.

المجلس من الوقوف على مختلف الصعوبات ؛ التي تعوق سير المؤسسة نحو تحقيق الاستراتيجيات و الأهداف المحددة في الخطة[1].

و بالرغم مما سبق بحثه ؛ بخصوص ممارسة مجلس الإدارة للرقابة على المؤسسة العمومية الإقتصادية ؛ يمكن أن نشير إلى أن هناك غموض يكتنف صلاحيات الرقابة المخولة لمجلس الإدارة ؛ فهو يراقب الإدارة و هو طرف فيها ؛ يراقب أكثر مما يشارك في الإدارة و ذلك تحقيقا لمصلحة المساهمين[2].

إلا أن المشرع لم يكتف برقابة أجهزة المؤسسة ؛ سواء الجمعية العامة أو مجلس الإدارة ؛ بل حرص على ممارسة الرقابة ؛ من هيئة متخصصة هي محافظ الحسابات .

الفرع الثالث
رقابة محافظ الحسابات

أدى إخضاع المؤسسة العمومية الإقتصادية للقانون التجاري ، وأخذها شكل الشركات التجارية ؛ إلى الإهتمام بمقتضيات الرقابة الداخلية فيها ؛ ليس فقط من أجهزتها الداخلية بل من طرف هيئة أخرى مستقلة ؛ مختصة في الرقابة على الحسابات ، ألزم القانون وجودها في شركات المساهمة ؛ كون ذلك يحقق مصالح عديدة سواء للمساهمين أو الشركة[3].

هذه الهيئة هي محافظ الحسابات ؛ الذي يعد من المهنيين المتخصصين الذين يزاولون الرقابة على حسابات الشركات والتحقق من أن حساباتها الاجتماعية ؛ تتم بطريقة قانونية .

يعود الأصل في التأسيس لمهنة محافظ الحسابات ؛ إلى المساهمين في شركات الأموال نظرا لكثرة عددهم و عدم إختصاصهم في الرقابة على حسابات الشركة...؛ لذا خولت هذه المهمة لأشخاص المهنة لممارسة الرقابة الدائمة على أموال الشركة .

كان تعيين محافظ الحسابات في المؤسسة العمومية الاقتصادية ؛ نظرا لأخذها شكل الشركات التجارية و نتيجة لإلتزام قانوني ؛ فرضه المشرع عليها من أجل تدعيم هياكل الرقابة الداخلية

- [1] - عليوات ياقوتة ، مرجع سابق، ص 40.
- [2] -Boudra, Belkacem op-cit, p 202.
- [3] - علي السيد قاسم، مراقب الحسابات، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، مصر، 1991، ص 21.

فيها[1] ؛ لأهميته الكبيرة في الرقابة على حسابات المؤسسة ؛ من أجل ضمان عدم إنحراف الإدارة و حماية للمساهمين .

وعليه ؛ سنبرز مراقب الحسابات كهيئة متخصصة في الرقابة على حسابات المؤسسة من خلال تبيان نظامه القانوني و كيفية ممارسته للرقابة .

الفقرة الأولى: النظام القانوني لمحافظ الحسابات

محافظ الحسابات ؛ هو كل شخص يمارس بصفة عادية ؛ باسمه الخاص و تحت مسؤوليته مهنة الشهادة بصحة و إنتظام حسابات الشركات[2].

يخضع لنظام قانوني يخوله مكانة خاصة داخل المؤسسة ؛ بمقتضى القانون 91-08 الذي يشكل ميثاق المهنة ؛ التي يمارس في إطارها محافظ الحسابات مهمة الرقابة بكل حرية و إستقلالية ؛ بعد أن كان نظامه لا يتمتع بالإستقلالية في ظل التنظيم الاشتراكي للمؤسسات ؛ حيث كان يعين مندوب الحسابات ؛ من بين الأعوان العموميين المكلفين بالتفتيش والمراقبة المالية ؛ بقرار من وزير المالية الذي يحدد مهمته ؛ مما سبب عجزه عن تحقيق أهداف الرقابة المالية ؛ نظرا لتبعيته للوزارة و عدم ممارسة مهمته بكل حرية[3].

لم يعد محافظ الحسابات ؛ يعتبر كوكيل عادي للمساهمين ؛ لأن مضمون و مدة المهمة محددة بالقانون و ليس بإرادة المساهمين[4]؛ الذين تكون لهم فقط سلطة تعيينه .

أولا: تعيين محافظ الحسابات و عزله

وضع القانون 91-08 المنظم لمهنة محافظ الحسابات شروط تعيينه و ممارسته للمهنة ؛ كما بين كيف تنهى مهامه .

- **التعيين**

حدد المشرع الجهة ؛ التي عهد إليها بأمر تعيين محافظ الحسابات ؛ ليبعده عن الخضوع لمجلس الإدارة ؛ و ينفي عنه الحرج في كشف المخالفات المرتكبة من إدارة المؤسسة ؛ التي

- [1] - أنظر : المادة 48 من قانون 91-08 المؤرخ في 27 أفريل 1991 متعلق بمهنة الخبير المحاسب و محافظ الحسابات المحاسب المعتمد، ج.ر عدد 20، ص 654.
- [2] - أنظر: المادة 27 من نفس القانون .
- [3] - آمال زايدي ، "الإنشاء التجاري للمؤسسات العمومية الاقتصادية "(مذكرة لنيل شهادة الماجستير فرع قانون الأعمال) كلية الحقوق جامعة عنابة،1997 ص 164 .
- [4] - Boudra Belkacem, op-cit, p 227.

يراقب حساباتها[1].

يتم تعيينه حسب نص المادة 30 من قانون 91–08 ؛ من طرف الجمعية العامة أو من طرف الجهاز المؤهل المكلف بالمداولات ؛ لمدة 3 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة .

إلا أن هذا التعيين ؛ يخضع لشروط تشمل :

- أن يكون محافظ الحسابات من المحترفين المسجلين في جدول المنظمة الوطنية للخبراء المحاسبين و محافظي الحسابات[2] ؛ بمعنى أن تتوفر فيه شروط الالتحاق بالمهنة التي حددتها المادة 6 من القانون 91–08 .
- ألا يكون في وضعية التنافي أو التعارض مع ممارسة المهنة ؛ حسب ما حددته المادتان 33–34 من هذا القانون ؛ التي تخص وجود صلات مباشرة ذات طبيعة مهنية بين محافظ الحسابات و الشركة أو وجود علاقات تتضمن مصالح مالية ، بالإضافة الى حالات التنافي المحددة في المادة 679 من أمر 75–59 .

وهذا كان حرصا من المشرع على إستقلالية محافظ الحسابات في أداء مهمته و نزاهته .

في حال عدم تعيين محافظ الحسابات من الجمعية العامة ؛ يتم اللجوء إلى تعيينه أو إستبداله بموجب أمر من رئيس المحكمة التابعة له مقر المؤسسة ؛ بناء على طلب كل من يعنيه الأمر (مادة 678 أمر 75–59) .

يستحق أجرا لقاء أتعابه ؛ مبدئيا يحدد حسب سلم رسمي ؛ تضعه السلطة العمومية المختصة بمساعدة المنظمة الوطنية للخبراء المحاسبين و محافظي الحسابات والمحاسبين المعتمدين في إطار التشريع المعمول به ؛ تتولى الجمعية العامة تحديد أتعاب محافظ الحسابات طبقا لهذا السلم، ولا يمكن له تلقي زيادة على أتعابه ؛ أي أجر أو إمتياز تحت أي شكل كان[3] .

- **العزل و الاستقالة**

تنتهي مهام محافظ الحسابات ؛ بعد إجتماع الجمعية العامة العادية ؛ التي تفصل في حسابات السنة المالية الثالثة .

- [1] - علي السيد قاسم، مرجع سابق، ص 82.
- [2] - أنظر: المادة 30 من قانون 91-08.
- [3] - أنظر: المادة 44 من نفس القانون.

كما يمكن أن تنتهي أيضا ؛ بالإستقالة دون أن يحرره ذلك من إلتزاماته القانونية ؛ إذ يجب عليه مراعاة بعض الإجراءات تشمل :

- القيام بإشعار مسبق ، قبل مدة 3 أشهر.
- تقديم تقرير عن المراقبات والإثباتات الحاصلة .

ولكن يجب أن لا يكون سبب الاستقالة ؛ هوالتخلص من الإلتزامات القانونية الملقاة على عاتقه[1].
كما يمكن أن تنتهي مهامه من خلال ؛ إبعاده من طرف الجمعية العامة سواء بالعزل أوالإستبدال في حالة خطأ في ممارسة مهامه ؛ كما يبعد بسبب عدم كفاءته أو لوجود مانع قانوني أو مادي يحول بينه و بين أداء واجباته الوظيفية بالموضوعية والحياد[2].

<u>ثانيا: ضوابط ممارسة الرقابة والمسؤوليات المترتبة</u>

هناك ضوابط ؛ تقيد محافظ الحسابات في ممارسة الرقابة ، منها إلتزامه ببذل العناية التي تقتضيها الأصول المهنية ، عدم التدخل في التسيير، عدم إفشاء أسرار المهنية .
إلا أنه في حال الإخلال والإنحراف عن الإلتزام بها أو عدم ممارسة مهمة الرقابة على النحو المطلوب منه قانونا ؛ تقوم مسؤوليته .

- **<u>ضوابط ممارسة الرقابة</u>**

تمثل ضوابط ممارسة الرقابة على حسابات المؤسسة بالنسبة لمحافظ الحسابات؛ إلتزامات قانونية تحكم أداؤه لوظيفته وتوجه نشاطه ؛ تتمثل في:

- أن يلتزم محافظ الحسابات ببذل العناية التي تقتضيها الأصول المهنية ، و ذلك باحترام الإجراءات المنصوص عليها في قانون المهنة والقواعد القانونية المحددة في القانون التجاري أو في نظام المؤسسة .
- الإلتزام بعدم التدخل في أعمال الإدارة : بأن يتجنب كل تدخل منه في الإدارة وتسيير المؤسسة ، كما يتجنب وضع أي تقدير حول تسيير المؤسسة المراقبة[3]، كما يتجنب القيام بالأعمال المحددة في نص المادة 47 من قانون 91–08 .

- [1] - أنظر: المادة 46 من القانون السابق.
- [2] - على السيد قاسم، مرجع سابق، ص92،93.
- [3] -Boudra Belkacem, op-cit, p 228.

▪ الإلتزام بعدم إفشاء أسرار المهنة .

في حال حدوث تقصير من طرفه في إحترام الإلتزامات القانونية الملقاة على عاتقه ؛ تثور مسؤوليته.

- **مسؤولية محافظ الحسابات**

لابد أن يلتزم محافظ الحسابات في أداء مهامه ؛ بأحكام القانون المنظم لمهنته وكذا بالقواعد المنصوص عليها في القانون التجاري المتعلقة بمسألة الرقابة ؛لكن عند الإخلال والتقصير في القيام بمهمة الرقابة على الوجه المطلوب قانونا ؛ تقوم مسؤوليته المدنية و الجزائية تجاه المؤسسة و الغير عن الأضرار الناتجة عن أخطائه ؛ التي إرتكبها أثناء ممارسته وظائفه فيتحمل العقوبات الجزائية ؛ الواردة في باب الجرائم المرتبطة بمراقبة شركات المساهمة؛ تجاه كل تقصير في القيام بالتزام قانوني محدد في القانون 91-08 .

ويمكن أن تثور مسؤوليته الجزائية أيضا ؛ عن قيامه بإعطاء أو تأكيد وضعيات كاذبة حول حسابات المؤسسة .

كما يسأل في حال إمتناعه عن تبليغ وكيل الجمهورية ؛ عن الأفعال الجنحية التي يكون قد علم بها[1].

الفقرة الثانية: ممارسة محافظ الحسابات للرقابة

يقوم محافظ الحسابات بالرقابة على أموال المؤسسة ؛ في إطارإحترام الإلتزامات القانونية. منحه المشرع ضمانات عديدة ؛ من شأنها تسهيل أدائه لمهام الرقابة ؛ المحددة في أحكام القانون 91-08 ، عند إتمام مهامه الرقابية ؛ يقدم النتائج التي توصل إليها في شكل تقرير عام أو تقارير خاصة ؛ تتضمن ملاحظاته المتعلقة بحسابات المؤسسة .

أولا: الضمانات المقررة لممارسة الرقابة

تعبر هذه الضمانات عن حقوق منحها المشرع لمحافظي الحسابات ؛ لتمكينهم من القيام بوظائفهم التي كلفوا بها بخصوص الرقابة على حسابات المؤسسة .

حدد المشرع هذه الضمانات في نصوص المواد من 35 إلى 45 من القانون 91-08 .

• [1] - أنظر: المادة 830 من أمر 75- 59

تتجلى في :

- حق الإطلاع على السجلات والموازنات والمراسلات والمحاضر، وبصفة عامة الإطلاع على كل الوثائق في كل وقت دون نقلها .
- حق طلب التوضيحات والمعلومات ؛ من القائمين بالإدارة والأعوان المأمورين في الشركة أو المؤسسة .
- القيام بكل التفتيشات التي يرونها لازمة[1].
- تلقي جدول للمحاسبة معد حسب مخطط الموازنة و الوثائق الحسابية من القائمين بالإدارة في الشركات كل سداسي على الأقل[2].
- تحديد كيفيات و مدى مهمة الرقابة بكل حرية ؛ مع مراعاة الإلتزام بمقاييس التفتيش و الواجبات المهنية[3].
- الإستدعاء إلى إجتماع مجلس الإدارة أو المراقبة ؛ الذي يضبط حساب النتائج و موازنة السنة المنصرمة بـــ 45 يوم على الأكثر قبل إنعقاده .
- الإستدعاء إلى كل جمعية للمساهمين أو الشركاء ؛ في أجل أقصاه تاريخ إستدعاء المساهمين أو الشركاء[4].
- الحضور في الجمعيات العامة عند إنعقادها للمداولة ؛ على أساس تقرير أعده محافظ الحسابات و له الحق في أخذ الكلمة في الجمعية[5].

ثانيا: مضمون مهمة الرقابة و نتائجها

يقوم محافظ الحسابات بمهمة الرقابة في المؤسسة ؛ يقدم نتائجها في شكل تقرير عام و تقارير خاصة .

- **مضمون مهام الرقابة:**

تشمل مهام الرقابة : المراقبة القانونية للحسابات.

* مهمة المراقبة القانونية للحسابات :

- [1] - أنظر: المادة 35 من قانون 91-08.
- [2] - أنظر: المادة 37 من نفس القانون.
- [3] - أنظر: المادة 39 من نفس القانون.
- [4] - أنظر: المادة 40 من نفس القانون.
- [5] - أنظر: المادة 43 من القانون السابق.

حددت المادة 28 من قانون 91-08 مضمون هذه المهمة و أهميتها و ما ينتظر أن تحققه حيث نصت : " يشهد أن الحسابات السنوية منتظمة و صحيحة و هي مطابقة تماما لنتائج العمليات التي تمت في السنة المنصرمة و كذا الأمر بالنسبة للوضعية المالية و ممتلكات الشركة...

- يفحص صحة الحسابات السنوية و مطابقتها للمعلومات المبينة في تقرير التسيير المقدم من هيئة الإدارة للمساهمين .
- يقدر شروط إبرام الاتفاقيات بين الشركة التي يراقبها و المؤسسات أو التي تتبعها (...).
- يعلم المديرين والجمعيات العامة أو الهيئة المداولة المؤهلة ؛ بكل نقص قد يكتشفه أو إطلع عليه و من طبيعته أن يعرقل إستمرار إستغلال المؤسسة.

هذه المهام إذن؛ هي عبارة عن فحص دقيق لوثائق المؤسسة و مراقبة مطابقة المحاسبة للقواعد المعمول به من دون أي تدخل في التسيير.

- **<u>نتائج ممارسة الرقابة :</u>**

تنحصر نتائج الرقابة ؛ التي يمارسها محافظ الحسابات في الإلتزام بالإعلام من جهة و إعداد التقرير العام و التقارير الخاصة من جهة أخرى .

<u>* الإلتزام بالإعلام :</u> يقع على عاتق محافظ الحسابات القيام ؛ بواجب الإعلام تجاه ثلاث فئات من الأشخاص :

- **تجاه المديرين و المسيرين و الجمعية العامة :** يجب على محافظ الحسابات أن يطلع المديرين و المسيرين ؛ في حالة عدم إنتظام الحسابات أو وجود أخطاء ؛ تم الكشف عنها من خلال المعاينات ؛ كما يعلمهم و يعلم الجمعية بكل نقص قد إكتشفه و إطلع عليه و من طبيعته أن يعرقل إستمرار إستغلال المؤسسة[1].

كما يعلم مجلس الإدارة بكل تغيير؛ يجب أن تحمله الوثائق المحاسبية و يقدم كل ملاحظاته الممكنة في إعداد تلك الوثائق .

- [1] - أنظر: المادة 28/ف4 من القانون السابق.

- **تجاه السلطة القضائية :** يقع على عاتق محافظ الحسابات ؛ التبليغ عن الأفعال الجنحية التي إطلع عليها ؛ عند تأدية مهامه طبقا لنص المادة 830 من أمر 75−59 .
- **تجاه المساهمين :** من خلال تقديم تقرير عام و تقارير خاصة للجمعيات العامة

<u>* إعداد التقارير:</u>

يعد محافظ الحسابات تقرير عام و يقدمه إلى الجمعية العامة العادية سنويا، يتضمن محصلة ما بذله من عناية ؛ في فحص دفاتر المؤسسة و مراجعة حساباتها و ميزانيتها و تحقيق موجوداتها و إلتزاماتها ؛ يثبت في هذا التقرير ما توصل إليه من نتائج .

كما قد يكلف محافظ الحسابات بإعداد تقارير خاصة في حالات معينة نص عليها القانون[1].

<u>− التقرير العام:</u>

يلتزم محافظ الحسابات بتقديم هذا التقرير العام سنويا إلى الجمعية العامة ؛ لإعتماد ميزانية المؤسسة و حساب الأرباح و الخسائر ؛ يرفع خلال 6 أشهر على الأكثر من تاريخ إنتهاء السنة المالية ؛ إلا أن المشرع الفرنسي أوجب تقديمه بـــ 15 يوم على الأقل ، قبل موعد إنعقاد الجمعية العامة ؛ يبرز محافظ الحسابات في التقرير:

- إن كان قد حصل على المعلومات و الإيضاحات التي رأى أنها ضرورية ؛ لأداء مهمته على وجه مقبول .
- إن كان رأيه ؛ أن المؤسسة تمسك حسابات ثبت له انتظامها ، وقد ناقش الفقه في فرنسا المقصود " **بانتظام الحسابات**" و بين أن المقصود من ذلك ؛ أن تكون الحسابات متفقة مع ما نص عليه القانون ؛ سواء قانون الشركات أو القانون المالي أو أية قوانين أخرى أو نصوص أو لوائح...
- إن كانت الميزانية و حساب الأرباح و الخسائر موضوع التقرير؛ متفقة مع الحسابات و الملخصات .
- ما إذا كانت الميزانية ؛ تعبر بوضوح عن المركز المالي الحقيقي للمؤسسة في ختام السنة المالية ، و ما إذا كان حساب الأرباح و الخسائر ؛ يعبر على الوجه الصحيح عن أرباح المؤسسة أو خسائرها للسنة المالية المنتهية .

- [1] - علي السيد قاسم، مرجع سابق، ص 188، 189.

- إن كان الجرد قد أجري وفقا للأصول و إن كان قد أثبت ما جد من تعديلات في طريقة الجرد المتبعة في السنة السابقة إن كان هناك تعديل .
- ما إذا كانت قد وقعت أثناء السنة المالية ؛ مخالفات لأحكام نظام المؤسسة أو لأحكام القانون ؛ على وجه يؤثر في نشاط المؤسسة و مركزها المالي .

كما يجب عليه أن يشير ؛ إلى كل مخالفة وقعت أثناء السنة المالية ؛ حتى تلك التي تم تداركها طالما أن المخالفة من شأنها التأثير على نشاط المؤسسة ومركزها المالي ؛ على أن يبين في تقريره ؛ ما إذا كانت هذه المخالفة قائمة عند إعداد الميزانية ، أم لا[1].

و يظهر التقرير العام على 3 صور:

إما أن يكون **إيجابي** ؛ عندما يكون محافظ الحسابات راضيا عن النتائج التي توصل إليها ، فيثبت أن المؤسسة تمسك حساباتها بصفة منتظمة ، وأن البيانات التي جاءت في تقرير مجلس الإدارة ؛ متفقة مع ما هو ثابت في دفاتر المؤسسة و مستنداتها .

وقد يكون التقرير **مصحوب بتحفظات** ؛ عند ملاحظته أن عناصر الميزانية لا تعبر بصورة صحيحة عن مضمونها ؛ فيجب أن ترد هذه التحفظات في صلب التقرير المقدم للجمعية .

وكما قد يكون **سلبيا** ، ففي فرنسا يجوز لمحافظ الحسابات رفض إصدار شهادة سلامة الحسابات و إنتظامها ؛ عند الكشف عن وجود مخالفات أو أخطاء جسيمة ؛ تفسد دلالة هذه الحسابات في مجملها شرط أن يوضح في تقريره للجمعية ؛ الأسباب التي دفعته للرفض؛ وإلا كان مسؤول عن تعويض الأضرار التي تلحق بالشركة ؛ لأن الرفض دون مبرر يعد إمتناع عمدي عن تنفيذ أحد التزاماته الوظيفية ؛ تجاه الشركة الخاضعة لرقابته[2].

لم يفرض المشرع نموذج معين ؛ يتم إتباعه لإعداد هذا التقرير؛ لكن يكون مكتوبا عادة ، وقد درج العمل على أن تذكر فيه البيانات التالية: اسم الشركة (المؤسسة) ،أن يبين الجهة المقدم إليها التقرير؛ أن يذكر ما بذله من عناية عند تنفيذ مهمته ؛ أن يشير صراحة أنه راعى الأصول المهنية المتبعة أثناء عمليات المراجعة ؛ أن يكون التقرير مؤرخا ؛ لتحديد مسؤوليته عند مراجعة العمليات التي تمت بين تاريخ الميزانية و تاريخ التقرير ، توقيع محافظ الحسابات للتقرير شخصيا[3].

- [1] - المرجع السابق ، ص 190-194 .
- [2] - المرجع السابق ، ص 200-203 .
- [3] - المرجع السابق ، ص 204- 205 .

<u>* التقارير الخاصة:</u>

يلتزم محافظ الحسابات بتقديم تقارير خاصة ، في مناسبات خاصة ، حددها المشرع ؛ تقدم منفصلة عن التقرير العام ؛ نظرا لأهمية المسائل التي تعد بشأنها .

هناك حالات يقدم فيها التقرير الخاص للجمعية العامة العادية و حالات أخرى يقدم للجمعية العامة غير العادية .

<u>التقارير الخاصة المرفوعة للجمعية العامة العادية:</u>

أهم الحالات التي يرفع بشأنها تقارير خاصة للجمعية العامة العادية:

1 - الاتفاقيات التي تبرم بين المؤسسة/الشركة و أحد أعضاء مجلس إدارتها.

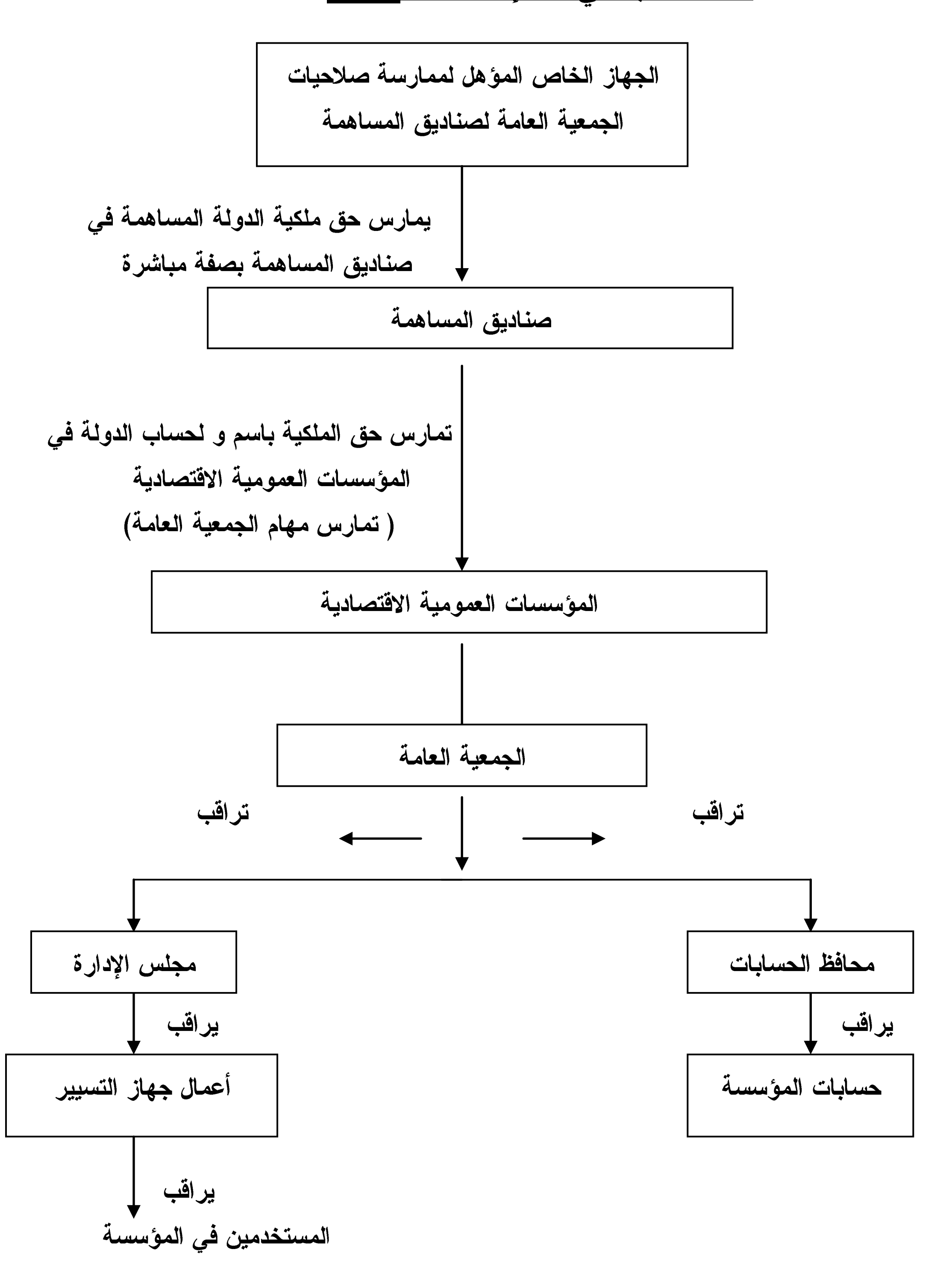
2 - إصدار السندات .

3 - المبالغ المدفوعة لمديري المؤسسة/الشركة .

بالنسبة للتقارير الخاصة المقدمة للجمعية العامة غير العادية

- زيادة رأس المال أو تخفيضه.
- اندماج شركة/المؤسسة.

ممارسة الرقابة الداخلية على المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل إصلاحات 1988



المبحث الثاني

تطور الرقابة الداخلية على إدارة المؤسسة بعد التعديل الهيكلي

عرفت الرقابة الداخلية على إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية ؛ تطور ملحوظ في ظل هذه المرحلة من الإصلاحات ، مقارنة بما كان مطبقا في إطار القوانين المتعلقة بالاستقلالية، وذلك تماشيا مع إعادة تنظيم الإقتصاد الوطني و هيكلة المؤسسات ، حيث لم يستغن المشرع خلال هذه المرحلة ؛ عن المبدأ العام في إخضاع المؤسسة العمومية للرقابة على أساس القانون التجاري ؛ في سياق تخليه عن التنظيم المتعلق باستقلالية المؤسسات ؛ بتبني تشريعات جديدة بعد توقيع الجزائر لإتفاق التسوية الهيكلية مع الهيئات المالية الدولية.

أكد المشرع من خلال هذه التشريعات ؛ على الإنسحاب الكلي للدولة من النشاط الاقتصادي و إخضاع المؤسسة العمومية الاقتصادية للقانون العام (droit commun) بشكل شامل من دون إستثناء ، و إرجاع أمر إنشائها و تنظيمها و تسييرها للأشكال التي تخضع لها شركات رؤوس الأموال ؛ المنصوص عليها في القانون التجاري، وهو ما يفترض معه أن تكون الرقابة الداخلية على المؤسسة العمومية الاقتصادية ؛ على شكل الرقابة في شركات الأموال ، خاصة بعدما أدخل المرسوم التشريعي 93-08 ؛ صيغة جديدة لإدارة شركة المساهمة ؛ لها جهاز رقابة خاص بها ، إلى جانب الصيغة التقليدية[1] أخذا عن المشرع الفرنسي .

ليحرر المشرع المؤسسة العمومية الاقتصادية بذلك ؛ من الخضوع لأي رقابة خارجية ؛ خاصة بعد إلغاء الأحكام المتعلقة بالتقويم الإقتصادي المنصوص عليها في القانون 88-01 .

وقد ساد هذا الوضع منذ إصلاحات 1995 إلى غاية إصلاحات 2008 ، تغيرت في هذه المرحلة جوانب عديدة مرتبطة بالرقابة على المؤسسة من أهمها ؛ تغيير في وسائل ممارسة الدولة المساهمة لحق الملكية ؛ الذي جاء في سياق إعادة تنظيم لهياكل الدولة المساهمة .

لذا كان لنا أن نتساءل : عن سبب تخلي المشرع عن التنظيم المتعلق باستقلالية المؤسسات و تبني تنظيم جديد ؛ تخضع فيه المؤسسة العمومية الاقتصادية لشكل الرقابة في شركات رؤوس الأموال ؟ وعن الإضافات التي حملتها الإصلاحات الإقتصادية الجديدة للرقابة على المؤسسة وعن مدى تطابق شكل الرقابة بين شركات رؤوس الأموال والمؤسسات العمومية الاقتصادية ؟

• [1] - فوضيل نادية ، شركات الأموال في القانون التجاري الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ،2002 ، ص 257 .

المطلب الأول

إخضاع المؤسسة لشكل الرقابة في شركات رؤوس الأموال

أخضع المشرع المؤسسة العمومية الاقتصادية لرقابة داخلية فقط ؛ تمارس وفقا لشكل الرقابة في شركات رؤوس الأموال؛ في إطار الإصلاحات الإقتصادية المترتبة عن توقيع إتفاق التسوية الهيكلية .

إرتبطت أسباب هذا الإخضاع ؛ بالأسباب التي دفعت المشرع لإعادة تنظيم الإقتصاد الوطني من خلال إحداث تعديلات هامة ؛ كان لها تأثير على جوانب عديدة متعلقة بالرقابة على المؤسسات .

الفرع الأول

دوافع هذا الإخضاع

من الأسباب التي دفعت بالمشرع ؛ للتخلي عن التنظيم المتعلق بالإستقلالية ، وإعادة تنظيم و هيكلة المؤسسات ؛ و تبني إصلاحات إقتصادية جديدة ؛ تخضع من خلالها المؤسسة لشكل الرقابة في شركات رؤوس الأموال:

- فشل التنظيم المتعلق بالإستقلالية .
- توقيع الجزائر على إتفاق التسوية الهيكلية .

الفقرة الأولى: الأسباب المرتبطة بفشل التنظيم المتعلق بالإستقلالية

لم يتمكن التنظيم المتعلق باستقلالية المؤسسات من تحسين مردودية المؤسسات و لا حتى من وضع حد لتدهور الأوضاع الإقتصادية و المالية لها ، نظرا لإجتماع عوامل عديدة أكدت للمشرع فشل هذا التنظيم منها :

أولا: تعذر تطبيقه على أغلب المؤسسات

لم تتمكن أغلب المؤسسات العمومية غير المستقلة من المرور للاستقلالية ؛ لأن ذلك يتطلب تدقيق محاسبي معمق ؛ لأصول و خصوم المؤسسات ، ولأن معظمها يشكو من فوضى محاسبية الأمر؛ الذي جعلها غير مؤهلة للاستفادة من التنظيم المتعلق باستقلالية المؤسسات ، وبالتالي عدم إستفادتها من الخضوع للرقابة على أساس القانون التجاري .

إذ أنه حتى سنة 1993، بلغ عدد المؤسسات العمومية المستقلة حوالي 58 مؤسسة[1]، أغلبها ينتمي لقطاع البناء و الأشغال العمومية .

لذا يمكن القول أن التنظيم المتعلق باستقلالية المؤسسات ؛ كان في الواقع مجرد وهم خادع ؛ ساهم بشكل كبير في إفلاس المؤسسات ؛ بسبب غياب الشروط المالية المرافقة للعملية .

حيث أنه من بين 1700 مؤسسة محلية ، 500 منها فقط مؤهلة للمرور للاستقلالية ، بينما يفترض في العدد الباقي المقدر بـــ 1200 مؤسسة ، التصريح بالحل[2].

لذا أسند المشرع للشركات القابضة العمومية بعد إنشائها ؛ سلطة إدارة و مراقبة والإشراف على التحول القانوني للمؤسسات العمومية غير المستقلة ؛ بمقتضى التنفيذي رقم 97-228 المؤرخ في 9 جوان 1997 .

ثانيا: عجز المؤسسات العمومية الاقتصادية عن التكيف مع إقتصاد السوق

منح المشرع الإستقلالية للمؤسسات وحررها من قيود أشكال الرقابة السابقة ؛ وجردها بذلك من الحماية القانونية والمالية التي كانت تتمتع بها ؛ لتتحمل وحدها مسؤولية تنفيذ إلتزاماتها و تعمل على تحقيق مردودية أفضل ؛ في ظل إقتصاد مسير بآليات السوق ؛ تتخلى فيه الدولة عن دعمها للمؤسسات ؛ لتجد هذه الأخيرة نفسها ؛ عاجزة بمفردها أمام رفض البنوك لتمويل مشاريعها ؛ لعدم توفر الضمانات خاصة وأنها غير حائزة على عقود الملكية[3].

لذا كان القصور واضحا في أداء المؤسسات ، و مستمرا رغم محاولات الدولة المساهمة لدفعها نحو البقاء من خلال إجراء التطهير المالي خاصة ؛ يتضمن هذا الإجراء تقديم مساعدة مالية للمؤسسة العمومية الإقتصادية ؛ كلما تعرضت لأزمة مالية بناء على تحليل مالي تعده

- [1] - عجة الجيلالي ، مرجع سابق ، ص299 .
- [2] - المرجع السابق ، ص 299 .
- [3] - المرجع السابق ، ص 298 .

صناديق المساهمة المعنية ؛ وفقا لما تنص عليه التعليمة المؤرخة في 2-10-1990 الصادرة عن المديرية العامة للخزينة[1]؛ إذ يتم اللجوء للخزينة من أجل وضع مخطط إنقاذ يراعي وجود المؤسسة و لوعلى حساب مردوديتها .

في هذا الصدد ؛ عمل قانون المالية لسنة 1993 على توسيع ؛ نطاق عمليات التطهير المالي إلى بعض التدابير المرافقة : كإزالة الديون المصرفية ، تسديد أجور العمال المتأخرة...، هذه التدابير عكست إنشغالات فورية لتسيير الأزمة لا أكثر.

فعلى الرغم من ضخ أموال معتبرة و التي تجاوزت 700 مليار دينار في عشرية التسعينات إلا أن ذلك لم يساعد على إزالة عجز المؤسسات[2].

<u>ثالثا: فشل صناديق المساهمة في القيام بمهام الدولة المساهمة</u>

لم تستطع صناديق المساهمة ؛ بصفتها أعوان إئتمانية للدولة ؛ القيام بمهام الدولة المساهمة التي أوكلت لها ؛ نظرا لتبعيتها المفرطة للدولة ، والتي ظهرت بصفة خاصة ؛ في الجهاز الخاص المؤهل لممارسة صلاحيات الجمعية العامة لصناديق المساهمة ؛ الذي كان بمثابة مجلس وزاري ، و كأن الدولة تشرف بنفسها على تسيير مساهماتها ؛ في المؤسسات العمومية الاقتصادية .

إلى جانب ذلك ؛ لم تنجح صناديق المساهمة في إزالة التداخل بين حق الملكية ؛ الذي يعود لها حق ممارسته باسم و لحساب الدولة ؛ من خلال ممثليها في الجمعيات العامة للمؤسسات العمومية الاقتصادية و بين حق الإدارة و التسيير الذي يعود لمجلس الإدارة[3].

بالإضافة إلى الطابع العمومي المضفى على الرأسمال الاجتماعي للمؤسسات ؛ الذي شكل عائق للمؤسسات و الصناديق ؛ بسبب عدم إمكانية التنازل عنه و لا التصرف فيه و لا حتى الحجز عليه[4]؛ لأن أصول المؤسسة وحدها تكون ضمان للدائنين، وحتى التنازل عن الأصول التي تعود ملكيتها للمؤسسة مقرون بشروط ، كما أن إفلاس المؤسسات يكون بشكل إستثنائي ووفق قواعد خاصة ، هذا يؤدي بنا للقول بأن صناديق المساهمة لم تمارس جميع خصائص حق الملكية على المؤسسات .

- [1] - المرجع السابق ، ص 296 .
- [2] - المرجع السابق ، ص 305 .
- [3] - المرجع السابق ، ص 299 .
- [4] - أنظر: المادة 20 من قانون 88-01 .

عموما يمكن القول بأن التنظيم المتعلق باستقلالية المؤسسات ؛ كان بمثابة حل إضطراري إعتمده المشرع في ظروف حرجة ، و ليس بناء على دراسات معمقة لوضع المؤسسات كما كان عليه الأمر في Rapport Nora 1967 بالنسبة للمؤسسات العمومية في فرنسا[1]، كما لم يعتمده على أساس تقييم شامل لأداء المؤسسات مثلما حدث سنة 1980 حيث تم حينها تقييم المؤسسات العمومية و تحديد جوانب القصور في أدائها و إقتراح الإصلاحات المناسبة في إطار المؤتمر الإستثنائي لحزب جبهة التحرير الوطني[2].

الفقرة الثانية : أسباب توقيع إتفاق التسوية الهيكلية و أثاره

إرتبطت أيضا ؛ دوافع المشرع لإخضاع المؤسسة العمومية الاقتصادية لرقابة داخلية فقط تمارس على نمط الرقابة في شركات رؤوس الأموال ؛ بدوافع تبنيه لإصلاحات جديدة نتيجة لتوقيع الجزائر لإتفاق التسوية الهيكلية مع الهيئات المالية الدولية .

كان لهذا الإتفاق ؛ تأثير كبير على تخلي المشرع عن التنظيم المتعلق باستقلالية المؤسسات ، بعدما أثبت فشله في تحسين الأوضاع المتدهورة للاقتصاد الوطني بصفة عامة؛ بسبب إستمرار إختلال التوازنات المالية ، إرتفاع معدل التضخم المالي ، إرتفاع حجم المديونية الخارجية...[3].

لأنه في سنة 1994 ؛ وقعت الجزائر في حالة التوقف عن الدفع ، وكان في الخزينة 8 مليار دولار فقط ؛ لا تكفي حتى لسداد فوائد الديون المقدرة بـــ 9.5 مليار دولار[4]؛ الأمر الذي أجبرها على اللجوء مرة أخرى للهيئات المالية الدولية والرضوخ لشروطها ؛ بغية إعادة جدولة ديونها و ذلك بعد التوقيع على إتفاق التسوية الهيكلية[5] ؛ هذا الإتفاق جاء ليؤكد على:

- الإنسحاب الشامل للدولة من النشاط الاقتصادي .
- تبني سياسة تحرير الإقتصاد، الأسعار، التجارة الخارجية .
- ضرورة تسيير المؤسسات بطرق أكثر فعالية لتحسين مردوديتها .

- [1] - Driss Alaoui Mdaghri, Droit et gestion des entreprises publique au Maroc, 1985, p 277, 287.
- [2] - حزب جبهة التحرير الوطني ، المؤتمر الاستثنائي للحزب بين 15-19 جوان 1980، لائحة التقييم .
- [3] - بن دعيدة عبد الله " التجربة الجزائرية في الإصلاحات الاقتصادية "، مجلة مركز دراسات الوحدة العربية " طبعة 1، بيروت، 1999، ص 361.
- [4]- Abdeladim Leila, les privatisations des entreprises publiques dans les pays du Maghreb, les éditions internationales ,Alger,1998, p 35 .
- [5] - **اتفاق التسوية الهيكلية:** التسوية الهيكلية هي مجموعة إجراءات اقتصادية و مالية يفرضها صندوق النقد الدولي و البنك العالمي على الدول التي تريد الاقتراض بهدف إعادة التوازنات للخروج من الأزمات المالية و تسديد الديون و قد طبقت الجزائر هذا البرنامج.أنظر في هذا الخصوص : محمد قاسم حسن بهلول، سياسة تخطيط التنمية وإعادة تنظيم مسارها في الجزائر ج 2،إعادة تنظيم الاقتصاد الوطني،الجزائر، 1999 ،ص 291-292 .
- -Sadi Nacer-Eddine,op-cit ,p 47- 48 .

- تبني مفهوم الخوصصة و تطبيقه على المؤسسات التي لا يرجى نفع من وراء الاحتفاظ بها[1].

بدأ تأثير توقيع الإتفاق ؛ في الظهور من خلال الإصلاحات التي تم تبنيها ؛ وكانت البداية مع قانون المالية التكميلي لسنة 1994 ؛ في مادتيه 24،25 اللتين ؛ أحدث من خلالهما المشرع تعديلات هامة في القانون التوجيهي 88-01 ، حيث سمح بمقتضى المادة 24 للمؤسسات العمومية الاقتصادية ؛ بالتنازل عن جزء من ممتلكاتها الخاصة ؛ حسب قواعد القانون التجاري دون أن يقيد هذا التنازل بشروط ، كما كان عليه الحال في نص المادة 20 ، كما غير بمقتضى المادة 25 مفهوم المؤسسات العمومية الإقتصادية ، و سمح بفتح رأسمالها على المساهمة الخاصة .

إلا أن هذه التعديلات لم تكن كافية ؛ لتجسيد إرادة الهيئات المالية الدولية في تغيير تنظيم الإقتصاد الوطني ، لذا فقد تدعم مسار الإصلاحات بصدور أمرين متزامنين هما:

- الأمر 95-22 المؤرخ في 26 غشت 1995 المتعلق بخوصصة المؤسسات العمومية .
- الأمر 95-25 المؤرخ في 22 سبتمبر 1995 المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة .

أحدث بمقتضاهما المشرع هيئات عديدة ؛ منها ما يقوم على تسيير مساهمات الدولة و ممارسة حق الملكية (المجلس الوطني لمساهمات الدولة، الشركات القابضة العمومية)، و منها ما يتولى التحضير و تنفيذ عمليات الخوصصة (مجلس الخوصصة ، مندوب الخوصصة) .

إلا أنه و نظرا لتعدد الهيئات و تداخل الصلاحيات ، برز عدم إنسجام و تناقض في تطبيق الأمرين ، مما جعل إعادة النظر فيهما ضرورة ملحة ، بصدور الأمر 01-04 الذي جمع من خلاله المشرع أحكام الأمرين السابقين ، و أزال التناقض الحاصل بينهما .

و لكن ما يهمنا في هذا الخصوص ؛ هو تأكيد الأمر 01-04 لما جاء في الأمر 95-25 من إخضاع المؤسسة العمومية الاقتصادية في إنشائها و تنظيمها و تسييرها للأشكال التي تخضع لها شركات رؤوس الأموال[2]؛ بما يفهم ضمنيا بإخضاع المؤسسة لنفس شكل الرقابة في شركات رؤوس الأموال ، دون أن تخضع لأي رقابة خارجية .

- [1] - Abdeladim Leila, op-cit, p36.
- [2] - أنظر: المادة 25 من الأمر 95-25 و المادة 5 من الأمر 01-04 .

الفرع الثاني

الجديد في الرقابة على المؤسسات

قبل معرفة مدى تطابق ؛ الرقابة الداخلية على المؤسسة العمومية الإقتصادية ؛ مع الرقابة على شركات رؤوس الأموال؛ في إطار الإصلاحات المحدثة بعد التعديل الهيكلي ، كان لنا أن نبرز بعض النتائج الهامة المترتبة عن تلك الإصلاحات و المرتبطة بالرقابة على المؤسسة ؛ التي تظهر من خلال :

- خضوع المؤسسة العمومية الاقتصادية في تنظيمها و تسييرها للأشكال التي تخضع لها شركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري .
- التردد في إضفاء الصفة التجارية على الرأسمال الاجتماعي للمؤسسة العمومية الاقتصادية بين الأمرين 95–25 و 01–04.
- تغيير في هياكل الدولة المساهمة .

الفقرة الأولى: المؤسسات العمومية الاقتصادية شركات رؤوس الأموال

في إطار الإصلاحات الإقتصادية المحدثة بعد التعديل الهيكلي سواء الأمر 95–25 أو الأمر 01–04 ، أضحت المؤسسة العمومية الاقتصادية شركة تجارية تحوز فيها الدولة أو أي شخص من أشخاص القانون العام أغلبية الرأسمال مباشرة أو بصفة غير مباشرة و تخضع للقانون العام droit commun [1].

تغير تنظيمها و تسييرها نتيجة لذلك ؛ ليخضع للأشكال التي تخضع لها شركات رؤوس الأموال ؛ المنصوص عليها في القانون التجاري و عليه يمكن أن نستنتج :

- أنه تم إخضاع المؤسسة العمومية الإقتصادية لقواعد القانون العام droit commun الذي يضم القانون المدني القانون التجاري ، من دون إستثناء و بصفة مباشرة و ليس من خلال أحكام خاصة بالمؤسسة كما كان عليه الحال في السابق .

---

[1] - أنظر: المادة 23 أمر 95-25 و المادة 2 من المر 01-04 .

- أن إنشاء و تنظيم و تسيير المؤسسة العمومية الاقتصادية ؛ يخضع للأشكال التي تخضع لها شركات رؤوس الأموال المنصوص في القانون التجاري ، خاصة بعد إدخال صيغة جديدة للإدارة شركة المساهمة ؛ المتمثلة في – مجلس المديرين ومجلس المراقبة- مدعمة بجهاز رقابة خاص بها ؛ إلى جانب الصيغة التقليدية – مجلس الإدارة – بمقتضى المرسوم التشريعي 93-08 ، هذه الأحكام التي ستخضع لها بطبيعة الحال المؤسسة العمومية الاقتصادية .

مما سبق يمكن القول ؛ أن الرقابة الداخلية على المؤسسة العمومية الاقتصادية ؛ ستخضع لنفس الأحكام التي تخضع لها شركات رؤوس الأموال .

<u>الفقرة الثانية: تردد المشرع في الحسم في طبيعة الرأسمال الاجتماعي للمؤسسة بين الأمرين 95-25 و 01-04</u>

بعد أن سمح المشرع الجزائري للمؤسسة العمومية الإقتصادية ؛ بالتنازل عن جزء من الأملاك التابعة للممتلكات الخاصة بها أو التحويل أو الحجز ، حسب قواعد قانون التجاري باستثناء أملاك التخصيص أو أجزاء من الأملاك العمومية ، التي تستغل عن طريق الانتفاع في المادة 24 من قانون المالية التكميلي لسنة 1994 ؛ المعدلة للمادة 20 من قانون 88-01

نجده في الأمر 95-25 المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية للدولة ، يعتبر الأموال العمومية ؛ التي تحوزها الدولة أو أي شخص معنوي آخر تابع للقانون العام ؛ في شكل أسهم أو مساهمات أو شهادات إستثمار أو أي قيم منقولة أخرى والتي تمثل الرأسمال الاجتماعي للمؤسسات العمومية الاقتصادية ، **<u>رؤوس أموال تجارية تابعة لدولة</u>**[1]؛ هذا يعني إضفاء الصفة التجارية على رأسمال المؤسسة ؛ الذي يمثل الرهن الدائم غير القابل للتخفيض لدى دائني المؤسسة[2].

إذن **<u>فكل</u>** رأسمال المؤسسة العمومية الاقتصادية ؛ يكون ضامنا لوفاء الدائنين و ليس جزء منه فقط ، مثلما كان عليه الحال في إطار القانون التوجيهي .

- [1] - أنظر: المادة 1/2 من الأمر 95-25 .
- [2] - أنظر: المادة 24/ف2 من الأمر السابق .

وتخضع رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة لأحكام قانون 90-30 المؤرخ في أول ديسمبر1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية ؛لاسيما للأحكام المتعلقة بتسيير الأملاك الوطنية الخاصة التابعة للدولة[1].

أما بشأن إصدار هذه القيم و حيازتها و التنازل عنها، فإنه يخضع لأحكام المواد 715 مكرر و ما يليها من القانون التجاري ؛ تجدر الإشارة إلى أن التنازل عن الذمة المالية للمؤسسة ؛ يندرج ضمن صلاحيات الشركات القابضة العمومية ؛ بعد أن خولها المشرع جميع خصائص الملكية وذلك ؛ بالتشاور مع المجلس الوطني لمساهمات الدولة ؛ ووفقا لقواعد القانون العام droit commun و دون المساس بأحكام المادتين 7 و 20 من الأمر 95-25[2].

إلا أن المشرع في إطار الأمر 01-04؛ تخلى عن مصصلح – أموال تجارية تابعة للدولة- ليعتبر الأموال ؛ التي تحوزها الدولة أو شخص معنوي آخر خاضع للقانون العام بصفة مباشرة أو غير مباشرة ؛ في شكل حصص أو أسهم أو شهادات إستثمار أو سندات مساهمة أو أي قيم منقولة أخرى؛ في الرأسمال الإجتماعي للمؤسسة العمومية الاقتصادية ؛ **أموال عمومية** fonds publics و ليس أموال تجارية[3] ، وأخضع هذه الأموال العمومية لأحكام القانون 90-30 المتضمن قانون الأملاك الوطنية لاسيما منها الأحكام المتعلقة بتسيير الأملاك الخاصة للدولة . لكنه إستعمل مصطلح مساهمات للتعبير عن أموال الدولة في المؤسسات في القانون رقم 08-14 المؤرخ في 20 يوليو 2008 ، المعدل والمتتم للقانون 90-30 المتضمن قانون الأملاك الوطنية ، في المادة 4/ ف2 التي تنص :" **الأملاك الوطنية الخاصة غير قابلة للتقادم ولا الحجز ماعدا <u>المساهمات</u> المخصصة للمؤسسات العمومية الاقتصادية...."**، إلا أن هذا المصطلح يختلف في مفهومه عن مصطلح أموال عمومية .

بغض النظر عما سيثيره مصطلح" **مساهمات**" من جدل ، فان كيفية إصدار القيم المنقولة المشكلة لرأسمال المؤسسة و إقتناؤها و التنازل عنها ؛ تخضع لأحكام القانون التجاري ، و لأحكام القوانين الأساسية الأخرى ؛ حيث تم السماح للمؤسسة العمومية الاقتصادية بالتنازل عن ممتلكاتها و التصرف فيها طبقا لقواعد القانون العام droit commun و أحكام الأمر01-04[4]. و إعتبر الرأسمال الاجتماعي للمؤسسة ؛ رهن دائم غير منقوص للدائنين الإجتماعيين .

- [1] - أنظر: المادة 2/ف2 من الأمر 95-25 .
- [2] - أنظر: المادة 24/ف1 من الأمر 95-25 .
- [3] - أنظر: المادة 3 من الأمر 01-04 .
- [4] - أنظر: المادة 4 من الأمر 01-04 .

من خلال ما سبق نستنتج :

- أن المشرع تردد في الفصل في طبيعة الرأسمال الإجتماعي للمؤسسة العمومية الاقتصادية ، فتارة يعتبره مال تجاري تابع للدولة و تارة أخرى يعتبره مال عام.
هذا التردد يمكن ملاحظته أيضا ؛ في عنوان الأمر 01-04 الذي لم يشر فيه المشرع للفظ الرقابة ؛ بل إكتفى بالإشارة إلى هذا اللفظ ؛ في نص المادة الأولى فقط بالرغم من أنه إعتبر الأموال **عمومية** ، مما يمهد لرقابة خاصة بالأموال العامة ؛ ويفسح المجال الى تدخل الهيئات المكلفة بمراقبة الأموال العامة(IGF) ، وهذا ما تداركه مؤخرا في الأمر 08-01 الذي نظم مسألة الرقابة .
- أن كل الرأسمال الإجتماعي للمؤسسة العمومية الإقتصادية يمثل ضمان عام للدائنين الاجتماعيين مثلما هو الأمر بالنسبة لشركات المساهمة الخاصة .
- إمكانية التنازل عن الرأسمال الإجتماعي للمؤسسة و التصرف فيه حسب قواعد القانون التجاري .
- أن إصدار القيم المنقولة المشكلة للرأسمال الإجتماعي و إقتناؤها أو التنازل عنها يخضع لأحكام القانون التجاري .

<u>الفقرة الثالثة : التغيير في هياكل الدولة المساهمة</u>

أحدثت الإصلاحات الإقتصادية المترتبة عن إتفاق التسوية الهيكلية ؛ تغييرا في هياكل الدولة المساهمة ، نتج عنه تغيير في أداة ممارسة الدولة لحق الملكية ؛ في المؤسسات العمومية الاقتصادية ؛ برز ذلك في مرحلتين :

المرحلة الأولى : التغيير الذي تضمنه الأمر 95-25 .

المرحلة الثانية : التغيير الذي تضمنه الأمر 01-04 .

<u>أولا: التغيير الذي حمله الأمر 95-25</u>

لجأ المشرع من خلال الأمر 95–25 إلى الإستعانة بصيغة الشركات القابضة العمومية ؛ من أجل إعادة تنظيم و رقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية ؛ خولها ممارسة جميع خصائص حق الملكية باسم الدولة و لحسابها[1] ؛ إستعملها خاصة ؛ للقيام بعمليات الخوصصة الجزئية .

أدخلها المشرع لأول مرة في الأمر 95–25 ؛ ثم أدرجها ضمن التقنين التجاري بمقتضى الأمر 96–27 في المواد 729–732.

أنشأ إلى جانبها مجلس وطني لمساهمات الدولة ؛ يضم في تشكيلته أغلب الوزارات التي لها صلة بالنشاط الاقتصادي ؛ يتولى الإشراف و التنسيق و توجيه نشاط الشركات القابضة العمومية[2].

- **<u>الشركات القابضة العمومية أداة لإعادة هيكلة و رقابة على المؤسسات العمومية الاقتصادية:</u>**

الشركات القابضة العمومية هي مجموعات مالية تتخذ شكل شركات ذات أسهم ؛ تشترك فيها الدولة و/أو أي شخص معنوي آخر تابع للقانون العام ؛ تتولى تسيير رؤوس الأموال التجارية للدولة ، بتوظيفها في المؤسسات العمومية الإقتصادية والرقابة عليها عن طريق حيازة أغلب رأسمالها و/أو أغلب الأصوات في الجمعيات العامة[3].

حلت هذه الشركات محل صناديق المساهمة[4] ؛ لتضم مؤسسات عمومية إقتصادية لها نشاطات متجانسة بهدف إعادة تنظيمها .

في سياق تطبيق هذا الأمر؛ تم إنشاء شركات قابضة عمومية على مستويين وطني و جهوي 11 شركة قابضة عمومية وطنية و5 شركات قابضة جهوية ، إلا أنه سنة 2000 تم تخفيض عدد الشركات القابضة الوطنية إلى 5[5].

شمل تطبيق أسلوب الشركات القابضة العمومية ؛ كافة قطاعات النشاط الاقتصادي ، باستثناء تلك التي تعتبر إستراتيجية ؛ حسب برنامج الحكومة الإقتصادي[6] كقطاع البنوك ، التأمينات ، المحروقات ؛ يدير هذه الشركات مجلس مديرين موضوع تحت رقابة مجلس المراقبة .

- [1] - أنظر: المادة 6 من الأمر 95-25 المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة.
- [2] - أنظر : المادة 20 من الأمر السابق.
- [3] - زايدي آمال ، مرجع سابق ، ص 66.
- [4] - أنظر: المادة 27 من الأمر 95-25.
- [5] -Mebtoul Abderrahmane, l'Algérie face aux défis de la mondialisation, 2002,p 127.
- [6] - Ibid, p 127.

إستعان المشرع بهذه الشركات ؛ لإعادة هيكلة المؤسسات وتجميعها والرقابة عليها ؛ لذا كلفها بأداء وظائف متعددة وضحها في الأمر 95–25 منها :

- **وظيفة مالية :** تظهر من خلال إستثمارها لحافظة الأوراق المالية المحولة إليه و جعلها أكثر مردودية[1].
- **وظيفة تنسيقية و رقابية:** تراقب الشركة القابضة العمومية المؤسسات التابعة لحافظتها و تنسق معها ؛ لتحقيق الهدف المشترك للمجموعة ، كما تنسق حركة رؤوس الأموال لتلك المؤسسات التابعة لها[2].
- تشارك الشركة القابضة العمومية ؛ في تنفيذ السياسة الإقتصادية للحكومة ؛ عن طريق إتفاقيات مع المجلس الوطني لمساهمات الدولة[3].
- **الوظيفة الاقتصادية:** تتولى توفير الظروف المناسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية و تنمية المجمعات الصناعية و التجارية و المالية التي تراقبها[4].

تمارس الشركات القابضة العمومية ؛ الرقابة على المؤسسات العمومية الإقتصادية التابعة لها إستنادا لقواعد القانون التجاري ؛ بهدف السيطرة و التحكم في التسيير والسياسة المالية لتلك المؤسسات ؛ هذه السيطرة تسمح لها بالتدخل ؛ في أنشطة المؤسسات و توجيهها و الرقابة عليها حسب الإستراتيجية المحددة للشركات القابضة .

حتى تتمكن الشركة القابضة من ممارسة الرقابة ؛ لا بد من أن تحوز مساهمات في رأسمال المؤسسات أو حقوق التصويت في الجمعيات العامة .

إلا أن هذه الرقابة حسب رأي الفقيه "Claude Champeau" ترتكز على المساهمات ؛ التي تسمح بفرض ممثلين ؛ للقيام بمهام التسيير بشكل أفضل لصالحها[5].

ولأن الدولة مالك لأغلبية الرأسمال الإجتماعي للمؤسسات ؛ الذي تحوزه الشركات القابضة العمومية ؛ بعد أن تم توزيعه عليها ، عند حل صناديق المساهمة ؛ فان مسألة المساهمات لا تثير إشكال بالنسبة للقابضة العمومية ؛ لكن توجد مساهمات لا تخول لحائزها حقوق التصويت

- [1] - أنظر: المادة 9 من الأمر 95-25.
- [2] - أنظر: المادة 9 و المادة 23 من الأمر السابق .
- [3] - أنظر: المادة 8 من الأمر 95-25 .
- [4] - زايدي آمال، مرجع سابق، ص 70.
- [5] - Maggy Pariente : Les groupes de sociétés, Aspect juridique, sociale, comptable et fiscal, éd librairie de le cour de cassation, éd Litec , paris, 1993, p 72.

فالعبرة إذن ؛ تكون بحقوق التصويت التي تحوزها الشركات القابضة ؛ حسب الحالات الموضحة في نص المادة 731 قانون تجاري .

بصفة عامة ؛ تقوم هذه الرقابة على سلطة الأغلبية[1] ؛ و تكون على مستوى الجمعيات العامة للمؤسسات التابعة أو على مستوى أجهزة إدارتها ؛ سواء في مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة ؛ كي تؤثر بالفعل على عملية إتخاذ القرار، هذا إلى جانب ممارسة الشركات القابضة لجميع خصائص حق ملكية الدولة على المؤسسات ؛ بما في ذلك التنازل .

- **<u>المجلس الوطني لمساهمات الدولة Le conseil national des participations de l'Etat:</u>**

تم إنشاء مجلس وطني لمساهمات الدولة ؛ بمقتضى الأمر 95–25 ، من أجل التكفل بتنظيم و تسيير و مراقبة الأموال التجارية ؛ التي تحوزها الدولة في الرأسمال الاجتماعي للمؤسسات العمومية الاقتصادية ، يقوم هذا المجلس بتنسيق نشاط الشركات القابضة العمومية و توجيهه حسب متطلبات المصلحة الوطنية و تبعا لسياسة الحكومة المسطرة في هذا المجال .

قد حدد المرسوم التنفيذي رقم 95–404 المؤرخ في 2 ديسمبر 1995، تشكيلته و سيره و بين كيفية أدائه لمهامه بمساعدة مندوب المساهمات الذي يتولى أمانة المجلس .

يتشكل هذا المجلس من كافة الوزارات ؛ التي لها صلة بالنشاط الاقتصادي[2]، يوضع تحت سلطة رئيس الحكومة الذي يرأسه[3]، يجتمع مرة في السنة على الأقل ، يمكن أن يجتمع في أي وقت بناءا على إستدعاء من رئيسه أو بطلب من أعضائه أو من الجمعية لشركة قابضة عمومية[4].

خول المشرع للمجلس عدة صلاحيات؛ يمارسها من خلال إشرافه على تسيير المساهمات ؛ فيقوم ب :

- تحديد أهداف سياسة تسيير مساهمات الدولة ؛ بالتشاور مع الهيئات المداولة لشركات القابضة العمومية .

- [1] - Ibid, p 79.
- [2] - أنظر: المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 95-404 المؤرخ في 2 ديسمبر 1995 المتعلق بتشكيلة المجلس الوطني لمساهمات و سيره جريدة رسمية مؤرخة في 6 ديسمبر 1995 عدد 75، ص 18 .
- [3] - انظر: المادة 18 من الأمر 95-25 .
- [4] - أنظر: المادة 19 من الأمر السابق .

- تحديد شروط توظيف رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة وكذا شراء الأسهم وغيرها[1] عند الاقتضاء ؛ و ذلك رغبة في توجيه الإستثمارات العمومية نحو نشاطات معينة .
- تفويض ممثلين عنه ؛ لممارسة مهام الجمعية العامة للشركات القابضة العمومية ، كما بإمكان رئيس المجلس ؛ تفويض عضو أو أكثر في المجلس حسب الحالة لممارسة صلاحيات الجمعية العامة في الشركات القابضة العمومية[2].

مما سبق يمكن القول؛ أن المجلس الوطني لمساهمات الدولة يقتصر تأثيره في تسيير مساهمات الدولة ؛ على الشركات القابضة العمومية ؛ دون أن يمتد إلى المؤسسات العمومية الاقتصادية. لكن التغيير الذي حمله الأمر 95-25 ؛ من إعادة تنظيم لهياكل الدولة المساهمة و تغيير وسيلة ممارستها لحق الملكية ؛ الذي كان من المفروض أن يعطي إستقلالية كاملة في التسيير؛ نتج عنه تعدد غير فعال لمركز القرار، ضف لذلك أن عمليات إعادة الهيكلة النظامية و المالية التي أجريت على المؤسسات العمومية الاقتصادية ؛ لم تحقق النتائج المرجوة منها ؛ الأمر الذي دفع حكومة السيد " علي بن فليس" في إطار برنامجها إلى إعادة النظر في أحكام الأمر 95-25 بتعديل الإطار القانوني[3].

ثانيا: التغيير الذي حمله الأمر 01-04

الأمر 01-04 هو الآخر أحدث تغييرا في هياكل الدولة المساهمة ، حيث إستبدل الشركات القابضة العمومية بشركات تسيير المساهمات ، كما حول المجلس الوطني لمساهمات الدولة إلى مجلس مساهمات الدولة .

- **شركات تسيير المساهمات: Sociétés de gestion des participations (SGP)**

هي مؤسسات عمومية مكلفة بتسيير مساهمات الدولة ؛ في المؤسسات العمومية الاقتصادية أنشأت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 01-283 المؤرخ في 24 سبتمبر 2001 ؛ المتضمن الشكل الخاص بأجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها ؛ تطبيقا لنص الفقرة

- [1] - أنظر: المادة 20 من الأمر السابق .
- [2] - أنظر: المادتين 21-22 من الأمر السابق .
- [3] - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مصالح رئيس الحكومة، برنامج الحكومة الموافق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني يوم 27 سبتمبر 2000، ص 37-40.

الثالثة من المادة الخامسة من الأمر 01-04 ؛ لتتولى تسيير القيم المنقولة المشكلة لرؤوس الأموال الاجتماعية في المؤسسات العمومية الاقتصادية .

تنظم هذه الشركات في شكل شركات مساهمة ، إلا أن لها شكل خاص للإدارة و التسيير يضم مجلس مديرين و جمعية عامة ؛ لتتميز بذلك في تنظيمها عن ما هو مألوف في القانون التجاري بالنسبة لشركات المساهمة[1].

و حتى تخضع المؤسسة العمومية للشكل الخاص بأجهزة الإدارة[2] لا بد أن :

- تمتلك الدولة مجموع رأسمالها .
- أن يكون هذا الإخضاع عن طريق لائحة ؛ يصدرها مجلس مساهمات الدولة .

و قد تقرر في هذا السياق ؛ إنشاء 28 شركة لتسيير المساهمات[3]، لم يحدد المشرع مهامها لا في الأمر 01-04 ولا في المرسوم 01-283 ، بل فوضت لهذه الشركات بعض الصلاحيات كمالك بصفة تعاقدية ؛ في شكل **عهدة التسيير** Mandat de gestion التي تعد جزء لا يتجزأ؛ من القوانين الأساسية التي تحكم نشاط تلك الشركات ؛ تحدد في إطار عهدة التسيير الإلتزامات الملقاة على عاتق شركات تسيير المساهمات ، وتقنين العناصر التي تسمح لها بتسيير السندات[4]؛ على خلاف الوضع بالنسبة للشركات القابضة العمومية .

تلتزم شركات تسيير المساهمات باللوائح التي يصدرها مجلس مساهمات الدولة ، كما تلتزم بما تضمنته **المذكرة التوجيهية** للسيد رئيس الحكومة إلى مجالس مديري شركات تسيير المساهمات المؤرخة في 19 فيفري 2003 .

لا تمارس هذه الشركات جميع خصائص حق الملكية كالشركات القابضة العمومية ؛ بل تمارس حق التسيير لحساب الدولة ؛ بمقتضى عهدة التسيير الممنوحة لها من طرف مجلس مساهمات الدولة ، فتضمن حيازة الدولة للقيم المنقولة في المؤسسات و تسيرها طبقا لإستراتيجية و سياسة تسيير المساهمات ؛ المحددة من طرف المجلس وذلك بـــ:

- تجسيد و تنفيذ مخططات إعادة التقويم ، إعادة التأهيل و تطوير المؤسسات العمومية في الأشكال التجارية الملائمة .

- [1] - Belloula Tayeb, op-cit, p 276.
- [2] - عجة الجيلالي، مرجع سابق، ص 537.
- [3] - سعودي زهير: " النظام القانوني لتسيير و رقابة المؤسسة العمومية الاقتصادية على ضوء الأمر 01-04" (مذكرة لنيل شهادة الماجستير فرع قانون الأعمال) كلية الحقوق و العلوم الإدارية بن عكنون جامعة الجزائر، ص 103 نقلا عن موقع الأنترنيت : www.univ-alger.dz
- [4] - المرجع السابق ، ص 104 .

- ضمان التسيير و المراقبة الإستراتيجية و العملية لحافظة الأسهم و غيرها من القيم المنقولة وفقا لمعيار المردودية و النجاعة المطلوبة .
- ممارسة صلاحيات الجمعية العامة للمؤسسات العمومية الاقتصادية ضمن نطاق الحدود المعينة في عهدة التسيير[1].

إلا أنه ، بعد الإصلاحات الجديدة لسنة 2008 ؛ بصدور الأمر 08-01 و تكليف وزارة الصناعة وترقية الإستثمارات بملف تسيير المساهمات وخوصصة المؤسسات ؛ بمقتضى المرسوم التنفيذي 08-100 المؤرخ في 25 مارس 2008 ، بدأ الحديث عن مشروع لإنهاء مهام شركات تسيير المساهمات وتعويضها بشركات أخرى ؛ منها ما يختص بالتنمية الإقتصادية ومنها ما يكلف بالخوصصة[2].

*** مجلس مساهمات الدولة: Conseil de participations d'Etat (CPE)**

حل مجلس مساهمات الدولة ؛ محل المجلس الوطني لمساهمات الدولة في إطار الأمر 01-04 نظمه المشرع بالمرسوم التنفيذي 01-253 [3].

تغيرت تشكيلة هذا المجلس مقارنة بالمجلس السابق ؛ كما تغيرت التشكيلة مرة أخرى بمقتضى المرسوم الرئاسي رقم 06-184 المؤرخ في 31 مايو 2006 الذي يعدل المرسوم التنفيذي 01-253 ؛ إلا أنه بقي يخضع لسلطة رئيس الحكومة الذي يرأسه ؛ أصبح يجتمع مرة كل 3 أشهر على الأقل ، كما يمكن أن يجتمع في كل وقت ، بطلب من رئيسه أو من أحد أعضائه[4]؛ يتخذ قراراته بشكل تداولي .

وسع المشرع في إطار الأمر01-04 ؛ صلاحيات هذا المجلس مقارنة مع صلاحيات المجلس السابق ؛ أصبح بإمكانه تعيين ممثلين عنه ؛ للقيام بصلاحيات الجمعيق العامة في المؤسسات العمومية الاقتصادية ؛ عندما تحوز الدولة رأسمالها بصفة مباشرة دون تحديد لمقدار هذا الرأسمال ، إن كان يمثل أغلبية أم أقلية .

- [1] - المرجع السابق ، ص 105.
- [2] "Fin de mission pour les SGP" ,El Watan, N° 5345 ,du 5 juin 2008.
- [3] - أنظر: المرسوم التنفيذي رقم 01-253 المؤرخ في 10 سبتمبر 2001 يتعلق بتشكيلة مجلس مساهمات الدولة و سيره جريدة رسمية صادرة 12 سبتمبر 2001، عدد 51، ص 7.
- [4] - أنظر: المادة 10 من المرسوم التنفيذي السابق .

المطلب الثاني

شكل الرقابة الداخلية على إدارة المؤسسة بعد الإصلاحات[1]

بعد أن أصبحت المؤسسات العمومية الاقتصادية ؛ شركات رؤوس الأموال فإن شكل الرقابة الداخلية فيها ؛ أصبح يمارس وفقا للأحكام التي تخضع لها شركات رؤوس الأموال؛ خاصة بعد إدخال جهاز خاص بالرقابة مع الصيغة الحديثة ؛ بمقتضى المرسوم التشريعي 93–08 المؤرخ في 25 أبريل 1993 المعدل والمتمم للقانون التجاري .
لتبرز وفقا لذلك ؛ أجهزة مشتركة للرقابة بين الصيغتين الحديثة و الكلاسيكية ؛ تشمل كل من محافظ الحسابات و الجمعية العامة ، إلى جانب الصيغة الحديثة للإدارة و جهاز الرقابة الخاص بها و ما حمله ذلك ؛ من مزايا يمكن للمؤسسة العمومية الإقتصادية الإستفادة منه لتحسين أدائها.

الفرع الأول

الأجهزة المشتركة للرقابة بين الصيغتين

تشترك كل من الصيغة الحديثة و الصيغة الكلاسيكية ؛ لإدارة و تسيير المؤسسة العمومية الإقتصادية ، بجهازين لممارسة الرقابة الداخلية هما الجمعية العامة للمساهمين ، والتي إختلف التمثيل فيها عن السابق و محافظ الحسابات الذي خصه المشرع ببعض الأحكام في المرسوم التشريعي 93–08 في إطار الرقابة على شركة المساهمة .

• [1] - نقصد بذلك شكل الرقابة الداخلية على ادارة المؤسسة العمومية الاقتصادية بعد الاصلاحات المترتبة عن التسوية الهيكلية ومدى تطابقه مع شكل الرقابة في شركات رؤوس الأموال .

الفقرة الأولى: الجمعية العامة للمساهمين

الجمعية العامة للمساهمين هي جهاز سيادي ، يتمتع بسلطات واسعة في الإشراف على المؤسسة و مراقبتها ، إختلف تنظيمها بعد إلغاء الأحكام التشريعية المتضمنة إستقلالية المؤسسات ، حيث خضع في البداية لأحكام القسم الخاص المتعلق ؛ بالأشكال الخاصة للتنظيم في المرسوم التشريعي 93-08 .

إلا أنه تم إلغاء هذا القسم بعد صدور الأمرين 95-22، 95-25 بواسطة الأمر 96-27 المؤرخ في 9 ديسمبر 1996 ؛ ليتغير وضع تشكيل الجمعية العامة في إطارهما ، و لم يستقر هذا الوضع بصدور الأمر 01-04 ؛ لتتغير مرة أخرى تشكيلة الجمعية ؛ لكن دون أن تتغير القواعد التي تحكم نشاطها ؛ حيث ظلت تخضع للقواعد المنصوص عليها في القانون التجاري بخصوص شركات رؤوس الأموال .

أولا: تنظيم الجمعية العامة

خضع تنظيم الجمعية العامة للمؤسسة العمومية الإقتصادية في البداية ؛ لأحكام المادة 686 من المرسوم التشريعي 93-08 ؛ المتعلقة بالأشكال الخاصة للتنظيم التي جاء فيها أنه : **"يمكن عن طريق التنظيم النص على أشكال خاصة للجمعية العامة للشركاء و لأجهزة التسيير، إذا تعلق الأمر بشركات ذات رؤوس أموال عمومية كليا أو جزئيا آيلة للدولة أو أشخاص معنويين آخرين تابعين للقانون العام أو شركات رؤوس أموال عمومية بصفة مطلقة و ذلك بالرغم من الأحكام المخالفة السارية المفعول عند تاريخ هذا القانون".**

إذن فالأشكال الخاصة للتنظيم لا تخص فقط الجمعية العامة ؛ بل تخص حتى أجهزة التسيير في المؤسسات العمومية الإقتصادية .

هذا ما يدل على تدخل الدولة في تنظيم المؤسسة العمومية الإقتصادية ، بالرغم من التوجه نحو الإنسحاب و ذلك من خلال عبارة " **يمكن عن طريق التنظيم النص على أشكال خاصة**" و لكن

هذا النص ما لبث أن ألغي[1] بعد إلغاء القوانين المتعلقة بالاستقلالية و صدور الأمرين 95–25، 95–22 لتخضع المؤسسة بشكل كلي و شامل لقواعد القانون التجاري .

- **تشكيل الجمعية العامة في ضوء الأمرين 95–25، و 01–04:**

تشكلت الجمعية العامة للمؤسسة العمومية الإقتصادية ؛ في ظل تطبيق الأمر 95–25 من ممثلي الشركات القابضة العمومية ؛ التي تحوز مساهمات في المؤسسة أو تملك الرقابة فيها بعد أن تم حل صناديق المساهمة و تحويل الأسهم و المساهمات إلى الشركات القابضة العمومية لتحل بذلك هذه الأخيرة ؛ محل الصناديق في الحقوق والإلتزامات[2].

إلا أنه بعد صدور الأمر 01–04 ؛ إنتقلت ممارسة صلاحيات الجمعية العامة في المؤسسات إلى ممثلي شركات تسيير المساهمات ؛ دون ممارسة لجميع خصائص حق الملكية[3].

أما بالنسبة للمؤسسات التي تحوز فيها الدولة الرأسمال الإجتماعي بصفة مباشرة ، فإن مجلس مساهمات الدولة ؛ يفوض ممثلين مؤهلين قانونا لتولي صلاحيات الجمعية العامة لها ؛ إلا أنهم يقومون بذلك حسب الشروط و الكيفيات المنصوص عليها في القانون التجاري[4] .

هكذا تبرز **طبيعة خاصة** لتشكيل الجمعية العامة للمؤسسة العمومية الاقتصادية؛ حيث تفقد الجمعية أهم خصائصها – المداولة و المناقشة حول الإدارة و التسيير التي تفترض تعدد المساهمين ؛ لأن المساهم في المؤسسة وحيد؛ و هو الدولة[5] Actionnaire unique

- **انعقاد الجمعية العامة:**

تنعقد الجمعية العامة حسب القواعد المحددة في القانون التجاري ، بصفة عادية مرة على الأقل في السنة خلال 6 أشهر التي تسبق قفل السنة المالية، و ذلك باستدعاء من مجلس الإدارة أو مجلس المديرين أو بأمر من الجهة القضائية المختصة ؛ عندما يتعلق الأمر بتمديد الأجل الذي تبت في ذلك بناء على عريضة[6].

- [1] - تم إلغاء نص المادة 686 بمقتضى القانون الأمر 96-27 لعدم إنسجامه مع التنظيم الجديد للمؤسسة.
- [2] - أنظر: المادة 27 من الأمر 95-25 .
- [3] - إرجع إلى الصفحة 58،59 من هذا المذكرة .
- [4] - أنظر: المادة12 من الأمر 01-04 .
- [5] - زايدي آمال ، مرجع سابق ، ص 163.
- [6] - أنظر: المادة 676 قانون تجاري .

وتنعقد بصفة غير عادية وفق نفس إجراءات الإستدعاء ، مع إختلاف بالنسبة لقواعد النصاب و الأغلبية .

ثانيا: صلاحيات الجمعية العامة

على خلاف ما جاء في التشريعات المتضمنة لاستقلالية المؤسسات ؛ بالنسبة لصلاحيات الجمعية العامة للمؤسسات العمومية الإقتصادية ، و التي حدد المشرع في إطارها ؛ صلاحيات الجمعية سواء إنعقدت بصفة عادية أو بصفة غير عادية ؛ في نص المادتين 17 و 18 من قانون 88-04 ؛ شملت كافة المسائل المرتبطة بحياة المؤسسة .

نجد أنه في إطار تطبيق الأمرين 95-25 و 01-04 ؛ بالنسبة لصلاحيات الجمعية العامة العادية صارت أوسع ، وحددت بشكل سلبي بحيث تعود لها صلاحية إتخاذ جميع القرارات المتعلقة بإدارة المؤسسة ؛ باستثناء تعديل القانون الأساسي الذي يرجع الإختصاص بشأنه للجمعية العامة غير العادية ؛ هذه الأخيرة نجد أن صلاحياتها موزعة في عدة نصوص إلا أنها عادة ما تختص باتخاذ القرارات المصيرية للمؤسسة ، كتعديل الرأسمال سواء بزيادة أو تخفيض، إندماج، الإنفصال... و ذلك بتطبيق الأحكام الواردة في القانون التجاري بهذا الشأن لأنه لم تعد هناك أحكام قانونية خاصة ؛ تنظم إختصاصات الجمعية العامة سواء العادية أو غير العادية .

إلا أنه تجدر الإشارة بالنسبة الشركات القابضة العمومية ، عندما كانت تمارس صلاحيات الجمعية العامة للمؤسسات العمومية الإقتصادية ؛ خول لها المشرع ممارسة جميع خصائص حق الملكية على الأسهم و القيم المنقولة الأخرى التابعة للدولة ، إذ يمكن لها أن تصدر جميع القيم المنقولة و تشتريها و تتنازل عنها ؛ حسب أحكام القانون التجاري و ذلك بترخيص من الجهاز الممارس لمهام الجمعية العامة فيها ، بعد الإستماع لمجلس المراقبة و بناء على تقرير مجلس المديرين للشركة القابضة ، و يتحدد ذلك بالتشاور مع المجلس الوطني لمساهمات الدولة[1].

• [1] - أنظر: المادتين 7، 20 من الأمر 95-25 .

لكن بعد أن أصبحت شركات تسيير المساهمات هي من يمارس صلاحيات الجمعية العامة في المؤسسات العمومية الاقتصادية في إطار الأمر 01-04 ، فإن التنازل يخضع لأحكام القانون التجاري و أحكام الأمر 01-04 و كل أحكام القوانين الأساسية الأخرى[1]، منها أحكام عهدة التسيير و كذا اللوائح التي يكلف من خلالها مجلس مساهمات الدولة هذه الشركات ببعض الصلاحيات .

ثالثا: دور الجمعية العامة في الرقابة

تظهر ممارسة الجمعية العامة للرقابة ؛ خلال قيامها بصلاحياتها سواء العادية أو غير العادية بداية يعود لها تعيين كل أعضاء مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة و كذا تعيين محافظي الحسابات و تجديد مهامهم أو عزلهم ؛ و ذلك وفقا للقواعد المنصوص عليها في القانون التجاري بالنسبة لشركة المساهمة .

حيث أنه لا يجوز لها أن تعين شخص طبيعي في أكثر من 5 مجالس إدارة أو مراقبة في الجزائر، و يمكن أن تعين شخص معنوي على أن يعين ممثلا دائم له في المجلس (إدارة/ مراقبة)؛ يتحمل هذا الممثل نفس المسؤولية المدنية و الجزائية كأنه قائم بالإدارة باسمه الخاص.
تتلقى تقارير مجلس الإدارة أو مجلس المديرين أو مجلس المراقبة و كذا تقارير محافظي الحسابات و تناقشها و تفصل فيها باتخاذ قرار .
بإمكانها الإطلاع على جدول الحسابات و النتائج و الوثائق التلخيصية و الميزانية[2] ، كما يحق للمساهمين في الجمعية العامة ؛ بأن يضع مجلس الإدارة أو مجلس المديرين تحت تصرفهم؛ كل الوثائق الضرورية لتمكينهم من إبداء الرأي و إصدار قرار دقيق بشأن الإدارة و التسيير ؛ قبل 30 يوم من إنعقاد الجمعية العامة[3]، هذه الوثائق التي يقع على عاتق مجلس الإدارة أو مجلس المديرين تبليغها للمساهمين ؛ وضحتها المادة 678 من القانون التجاري منها :

- نصوص مشاريع القرارات التي قدمها مجلس الإدارة أو مجلس المديرين .
- تقرير مجلس الإدارة...

إلا أنه ما يلاحظ بشأن تبليغ المساهمين بالوثائق ؛ هو نفسه المنصوص عليه في الأمر 75-59 المتضمن القانون التجاري في المادتين 647-648 .

- [1] - أنظر: المادة 3/ف2 و المادة 4 من الأمر 01-04 .
- [2] - أنظر: المادة 676 من القانون التجاري.
- [3] - أنظر: المادة 677 من القانون التجاري.

تظهر أيضا رقابة المساهم بصورة فردية على إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية ؛ من خلال حق الإطلاع المنصوص عليه في المادة 680 قانون تجاري ؛ حيث يحق لكل مساهم أن يطلع خلال 15 يوم السابقة لإنعقاد الجمعية العامة العادية على :

1 – جرد جدول حسابات النتائج و الوثائق التلخيصية و الحصيلة و قائمة القائمين بالإدارة بمجلس الإدارة أو مجلس المديرين أو مجلس المراقبة .

2 – تقارير مندوبي الحسابات التي ترفع للجمعية العامة .

3 – المبلغ الإجمالي المصادق على صحته من مندوبي الحسابات و الأجور المدفوعة للأشخاص المحصلين على أعلى أجر مع العلم أن عدد هؤلاء يبلغ 5 أشخاص.

وفي سبيل تمكين الجمعية العامة من ممارسة صلاحياتها و دورها الرقابي بشكل فعال، وفر لها المشرع ضمانات لذلك تتمثل في :

– منع إبرام أي إتفاقية بين المؤسسة و أحد القائمين بإدارتها بصورة مباشرة أو غير مباشرة دون إستئذان الجمعية العامة مسبقا ؛ تحت طائلة البطلان المطلق[1]:

هذا يعني أن جميع العقود التي تتم بين المؤسسة و أحد القائمين بالإدارة فيها ؛ يجب أن تكون محل ترخيص مسبق من الجمعية و إلا عدت باطلة .

– أن الجمعية تصادق على جميع الإتفاقيات العادية ؛ التي تتناول عمليات المؤسسة مع الزبائن التي رخص بها مجلس الإدارة ؛ بعد تقديم مندوبي الحسابات تقرير خاص بشأنها للجمعية العامة ؛ لا يجوز الطعن في هذه الإتفاقيات المصادق عليها إلا في حالة التدليس .

– أنه يحظر على القائمين بالإدارة ؛ أن يعقدوا على أي وجه من الوجوه قروض لدى المؤسسة أو أن يحصلوا منها على فتح حساب جاري لهم ؛ على المكشوف أو بطريقة أخرى .

يحظر على القائمين بالإدارة أن يجعلوا من المؤسسة كفيلا ، أو ضامنا إحتياطيا لإلتزاماتهم تجاه الغير .

يمكن الإشارة إلى الإختلاف الموجود بين الجمعية العامة للمؤسسة العمومية الاقتصادية و الجمعية العامة لشركة تسيير مساهمات الدولة ، هذه الأخيرة حدد المشرع صلاحياتها في

• [1] ـ أنظر: المادة 628 قانون تجاري .

المرسوم التنفيذي 01-283 ، حيث هي من يعين مجلس المديرين و من بينهم الرئيس و هي من يبرم معهم العقود التي تتضمن المهام الموكلة لهم و حقوقهم و واجباتهم[1].

الفقرة الثانية: مندوب الحسابات في إطار المرسوم التشريعي 93-08

خصص المشرع ضمن المرسوم التشريعي 93-08 القسم السابع منه لمراقبة شركة المساهمة ، أبرز فيه دور محافظ الحسابات في الشركة ؛ بشكل أوضح مما جاء في القانون 91-08 ، حيث بين علاقته بأجهزة المؤسسة وأبرز كيفية طلب التوضيحات منهم ؛ في المواد من 715 مكرر 4 إلى 715 مكرر 14، و هذا فضلا على ما جاء في قانون مهنته 91-08.

أولا: تعيينه و عزله

يبقى المبدأ العام ؛ في تعيين مندوب الحسابات من إختصاص الجمعية العامة للمساهمين لمدة 3 سنوات ، و في حالة تعذر ذلك أو وجود مانع أو رفض من أحد أو أكثر من مندوبي الحسابات فيكون التعيين و الإستبدال بموجب أمر من رئيس المحكمة التابعة لمقر المؤسسة ، بناء على طلب مجلس الإدارة أو مجلس المديرين ، كما يمكن تقديم الطلب من السلطة المكلفة بتنظيم عمليات البورصة و مراقبتها إذا ما لجأت المؤسسة علنيا للادخار[2].

على ألا يكون تعيينه متعارضا مع أحكام المادة 715 مكرر6 ، التي تضمنت حالات التنافي .

تنهى مهام مندوب الحسابات بعد إجتماع الجمعية العامة العادية ؛ التي تفصل في حسابات السنة المالية الثالثة ، كما يجوز لمساهم أو عدة مساهمين الذين يمثلون 10/1 عشر رأسمال على الأقل في المؤسسة التي تلجأ علنيا للادخار؛ أن يطلب من العدالة رفض مندوب حسابات

- [1] - سعودي زهير، مرجع سابق، ص 81 .
- [2] - أنظر: المادة 715 مكرر 4 قانون تجاري .

عينته الجمعية العامة ؛ بناء على سبب مبرر ، عند الموافقة على هذا الطلب يعين القضاء مندوب جديد للحسابات في إنتظار تعيين آخر من الجمعية العامة[1].

كما يمكن عزل مندوب الحسابات ؛ قبل الإنتهاء العادي لمهامه و ذلك في حال إرتكاب خطأ أو حدوث مانع ، يجوز للجهة القضائية المختصة إنهاء مهامه بناء على طلب مجلس الإدارة أو مجلس المديرين أو من مساهم أو أكثر يمثلون 4/1 (ربع) رأسمال المؤسسة[2].

ثانيا: صلاحياته و إلتزاماته

علاوة على مهامه المحددة في المادة 28 من قانون 91–08 ؛ يتولى مندوب الحسابات الرقابة من خلال التحقيق في الدفاتر و الأوراق المالية للمؤسسة و مراقبة إنتظام حسابات المؤسسة و صحتها ، كما يتولى التدقيق في صحة المعلومات المقدمة ؛ في تقرير مجلس الإدارة أو مجلس المديرين و كذا في الوثائق المرسلة إلى المساهمين ؛ حول الوضعية المالية للمؤسسة و حساباتها و يصادق على إنتظام الجرد و حسابات المؤسسة و الموازنة[3] و صحتها.

خوله المشرع القيام طيلة السنة بالتحقيقات و الرقابات التي يراها مناسبة ، يستدعى لإجتماعات مجلس الإدارة أو مجلس المديرين لإقفال حسابات السنة المالية المنتهية ، كما يتم إستدعاؤه أيضا للجمعيات العامة للمساهمين ؛ التي يقدم لها تقريره عن إنجاز مهامه خلال السنة .

تجدر الإشارة إلى أن مندوب الحسابات يخضع في ممارسة مهامه لذات الضوابط التي سبق تحديدها في إطار القانون 91–08 من ضرورة إحترام سر مهنته و تجنب التدخل في التسيير بأي شكل .

- **إبراز المرسوم التشريعي لسلطات مندوب الحسابات في طلب التوضيحات:**

- [1] - أنظر: المادتين 715 مكرر 7، 715 مكرر 8 من قانون تجاري .
- [2] - أنظر: المادة 715 مكرر 9 من قانون تجاري .
- [3] - أنظر: المادة 715 مكرر 4/ف3،2 من قانون تجاري.

بإمكان مندوب الحسابات طلب توضيحات؛ من رئيس مجلس الإدارة أو رئيس مجلس المديرين الذي يتعين عليه ؛ الرد على كل الوقائع التي من شأنها عرقلة إستمرار الإستغلال و التي إكتشفها أثناء ممارسة مهامه .

عند إنعدام الرد أو في حال نقصه ، يطلب مندوب الحسابات من الرئيس إستدعاء مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة للمداولة في الوقائع الملاحظة ، و يستدعى المندوب للجلسة .

عند إستمرار اللامبالاة ؛ بإمكان مندوب الحسابات تقديم تقرير خاص لأقرب جمعية عامة مقبلة سواء عادية أو إستثنائية ، و في حالة الإستعجال يقوم هو بنفسه باستدعائها[1].

❖ **واجبات مندوب الحسابات و مسؤولياته:**

يقع على عاتق مندوب الحسابات واجب الإطلاع – الإعلام – تجاه كل من مجلس الإدارة أو مجلس المديرين أو مجلس المراقبة بشأن :

- عمليات المراقبة و التحقيق التي قام بها .
- الموازنة و الوثائق المتعلقة بالحسابات ؛ التي يرى من الضروري إدخال تعديلات عليها بتقديم الطرق المستعملة في إعدادها .
- المخالفات و الأخطاء التي قد يكتشفها .
- النتائج التي تسفر عنها الملاحظات و التصحيحات الخاصة بنتائج السنة المالية مقارنة بنتائج السنة المالية السابقة[2].

و يتحمل مندوب الحسابات المسؤولية إزاء المؤسسة أو الغير ؛عن الأضرار الناجمة عن الأخطاء و اللامبالاة ؛ التي يكون قد إرتكبها عند ممارسته لمهامه .

لكنه لا يسأل مدنيا عن المخالفات ؛ التي يرتكبها القائمون بالإدارة أو أعضاء مجلس المديرين إلا إذا لم يكشف عنها في تقريره للجمعية العامة أو لوكيل الجمهورية رغم إطلاعه عليها[3].

- [1] - أنظر: المادة 715 مكرر 11 قانون تجاري.
- [2] - أنظر: المادة 715 مكرر 10 قانون تجاري .
- [3] - أنظر: المادة 715 مكرر 14 قانون تجاري .

الفرع الثاني

الصيغة الحديثة للإدارة و جهاز الرقابة الخاص بها

تتم إدارة المؤسسة العمومية الإقتصادية ؛ إما بتبني صيغة كلاسيكية يتولى فيها مجلس الإدارة كل من وظيفة الإدارة و الرقابة ؛ إلى جانب الجمعية العامة و مندوب الحسابات و إما بتبني صيغة حديثة للإدارة ؛ أدخلها المشرع بمقتضى المرسوم التشريعي 93-08 ؛ يتولى فيها مجلس المديرين مهام الإدارة ؛ ليترك مهمة الرقابة لمجلس المراقبة .

فعلى المؤسسة أن تختار بين الصيغتين ؛ دون أن تجمع بينهما[1] بشرط أن تصرح بذلك في قانونها الأساسي .

سنحاول فيما يأتي أن نبين ما أتت به ؛ الصيغة الحديثة للإدارة و جهاز الرقابة الخاص بها من مزايا ، يمكن للمؤسسة العمومية الإقتصادية الإستفادة منه لتحسين أدائها.

الفقرة الأولى: مجلس المديرين و خصوصياته

يدير المؤسسة العمومية الإقتصادية ؛ إذا ما إختارت الصيغة الحديثة مجلس مديرين ؛ يتكون من 3 إلى 5 أعضاء يعينهم مجلس المراقبة .

يتميز مجلس المديرين عن مجلس الإدارة بالنسبة للصيغة الكلاسيكية ، كما يتميز عن مجلس المديرين في الشركات القابضة العمومية و كذا عن مجلس المديرين في شركات تسيير المساهمات .

أولا: خصوصيات مجلس المديرين في المؤسسة العمومية الاقتصادية مقارنة بمجلس الإدارة في الصيغة الكلاسيكية

مجلس المديرين حسب ما نص عليه المرسوم التشريعي 93-08 ؛ يتميز عن مجلس الإدارة في عدة جوانب منها :

* أن مجلس المديرين يتكون فقط من أشخاص طبيعية ؛ لا يتجاوز عددهم 5 أشخاص معينين من طرف مجلس المراقبة في حين أنه بالنسبة لمجلس الإدارة يتراوح عدد أعضائه من 3-12

• [1] - نادية فوضيل ، مرجع سابق، ص 257، 258 .

عضو و ممكن أن يصل حتى 24 عضو في حالة الاندماج ؛ يمكن أن يشتمل على أشخاص معنوية ؛ التي عليها تعيين ممثل دائم عنها في المجلس ، تتولى الجمعية العامة تعيينهم .
* أن مجلس المديرين مكلف فقط بالإدارة و التسيير ؛ على العكس بالنسبة لمجلس الإدارة فيقوم بالإدارة و الرقابة في نفس الوقت .
* يتم عزل أعضاء مجلس المديرين من طرف الجمعية العامة ؛ بناء على إقتراح مجلس المراقبة في حين أن أعضاء مجلس الإدارة ؛ يتم عزلهم مباشرة من الجمعية العامة[1].
* أن أعضاء مجلس المديرين للمؤسسة العمومية الاقتصادية يخضعون لأحكام المرسوم التنفيذي 90–290 الذي يحدد علاقات العمل خاص الخاصة بمسيري المؤسسات .

ثانيا: التمييز بين مجلس المديرين للمؤسسة و مجلس المديرين في الشركات القابضة العمومية و شركات تسيير مساهمات الدولة

- **بالنسبة للشركات القابضة العمومية :**

بالرغم من أن الشركة القابضة العمومية ، منظمة في شكل شركة مساهمة يديرها مجلس مديرين موضوع تحت رقابة مجلس المراقبة ؛ إلا أن مجلس المديرين فيها يختلف تنظيمه عن مجلس المديرين بالنسبة للمؤسسة العمومية الاقتصادية حيث :
* أن الجمعية العامة للشركة القابضة العمومية ؛ هي من يتولى تعيين أعضاء مجلس المديرين و لمدة 6 سنوات قابلة للتجديد و تنهي مهامه حسب الأشكال نفسها[2] .
في حين نجد أن مجلس المديرين في المؤسسة ؛ يعين من مجلس المراقبة ضمن حدود تتراوح بين عامين إلى 6 سنوات ، و عند عدم وجود أحكام قانونية أساسية تقدر مدة العضوية بـــ 4 سنوات[3].
* أنه عند ممارسة شخص واحد الوظائف المنوطة بمجلس المديرين ؛ فإنه يأخذ إسم المدير العام الوحيد ، وهذا المقطع يعد خروج عن القواعد العامة لمجلس المديرين ؛ التي لا تعترف بالمدير العام الوحيد كهيئة بديلة عن مجلس المديرين .

- [1] - Belloula Tayeb, op-cit, p 231.
- [2] - أنظر: المادة 12 أمر 95-25 .
- [3] - أنظر: المادة 646 قانون تجاري .

* أن أعضاء مجلس المديرين في الشركات القابضة لابد من أن يتم إختيارهم من ضمن المهنيين الذين تتوفر فيهم صفات الكفاءة والتجربة المطلوبة في مجالات النشاط المعنية[1]، أما بالنسبة للمؤسسة العمومية الاقتصادية ؛ فلا يشترط في أعضاء مجلس المديرين سوى أن يكونوا أشخاص طبيعية .

* أن عدد أعضاء مجلس المديرين بالنسبة للشركات القابضة العمومية ؛ يرجع أمر تحديده للقانون الأساسي ، في حين لا يتجاوز 5 أعضاء بالنسبة للمؤسسة العمومية الاقتصادية.

بالنسبة لشركات تسيير المساهمات :

مجلس المديرين في شركات تسيير المساهمات ؛ له طابع خاص رغم أن هذه الشركة منظمة في شكل شركة مساهمة ، يتميز هذا المجلس عن مجلس المديرين بالنسبة للمؤسسة العمومية الاقتصادية من حيث أنه :

* يتكون من 3 أعضاء فقط من بينهم الرئيس ؛ يقرر مجلس مساهمات الدولة تشكيله ؛ حسب مهام المؤسسة العمومية الإقتصادية وطبيعتها و حجمها ؛ يتم إختيارهم من طرف الجمعية العامة[2].

* أن الجمعية العامة تعين هؤلاء الأعضاء و من بينهم الرئيس ، بعد موافقة رئيس الحكومة على ترشيحهم وأخذ رأي مجلس مساهمات الدولة .

وهذا ما يختلف عن القواعد العامة المعمول بها في أحكام القانون التجاري بالنسبة لشركات رؤوس الأموال ؛ التي تخضع لها المؤسسة العمومية الاقتصادية .

الفقرة الثانية: جهاز الرقابة الخاص بالصيغة الحديثة

مجلس المراقبة هو الجهاز الخاص بالرقابة ؛ بالنسبة لصيغة الحديثة لإدارة المؤسسة العمومية الإقتصادية ، يتولى الرقابة على أعمال مجلس المديرين .

حدد المشرع تشكيله ، و سيره و سلطاته و مسؤولياته في المرسوم التشريعي 93–08 ، تظهر خصوصياته ؛ إذا ما قارناه بمجلس المراقبة في الشركات القابضة العمومية.

- [1] - أنظر: المادة 11/ف3 الأمر 95-25.
- [2] - أنظر: المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 01-280.

أولا:تنظيم مجلس المراقبة في المؤسسة العمومية الاقتصادية مقارنة بالشركات القابضة العمومية

تحدث المؤسسة العمومية الإقتصادية مجلس المراقبة ؛ عند إختيارها للصيغة الحديثة يتكون من 7 أعضاء على الأقل و 12 عضو على الأكثر، تنتخبهم الجمعية العامة مع إمكانية تجديد إنتخابهم ما لم ينص القانون الأساسي على خلاف ذلك ، كما تحدد مدة وظائفهم بموجب القانون الأساسي ؛ دون أن تتجاوز 6 سنوات إذا كان التعيين من طرف الجمعية العامة و لا مدة 3 سنوات إذا تم التعيين بموجب القانون الأساسي ، يمكن عزلهم في أي وقت .

ينتخب المجلس رئيسا له ، يتولى إستدعاء المجلس لــلانعقاد وإدارة المناقشات ، لا تصح مداولة مجلس المراقبة إلا بحضور نصف عدد أعضائه على الأقل ، تتخذ قراراته بالأغلبية[1].

لكن بالنسبة لمجلس المراقبة في الشركات القابضة العمومية، فيتكون من 7 أعضاء تعينهم الجمعية العامة للشركات القابضة ؛ لمدة 6 سنوات قابلة للتجديد من بين المهنيين الذين تتوفر فيهم الكفاءة والتجربة ، يجتمع المجلس في دورة عادية كل 3 أشهر وفي دورة غير عادية كل ما دعت الحاجة ؛ بناءا على طلب رئيس مجلس المديرين أو المدير العام الوحيد أو رئيس مجلس المراقبة[2].

ثانيا: ممارسة المجلس للرقابة

يمارس مجلس المراقبة مهمة الرقابة الدائمة في المؤسسة ، حيث يمكن له إجراء الرقابات التي يراها ضرورية في أي وقت من السنة ، فيطلع على الوثائق التي يراها مفيدة للقيام بمهامه، يتلقى تقرير من مجلس المديرين عن تسييره ؛ كل ثلاثة أشهر على الأقل و عند نهاية كل سنة مالية[3].

يمكن النص في القانون الأساسي أن تخضع العقود المبرمة لترخيص مجلس المراقبة ، أما بالنسبة للتصرفات : التنازل عن العقارات، تأسيس الأمانات و الكفالات و الضمانات الاحتياطية

- [1] - أنظر: المواد 657-662-667 من قانون التجاري.
- [2] - أنظر: المادة 14 من الأمر 95-25.
- [3] - أنظر: المادتين 655-656 من القانون التجاري.

فلا بد أن تكون ؛ موضوع ترخيص صريح من مجلس المراقبة حسب الشروط المنصوص عليها في القانون الأساسي[1].

بالنسبة للاتفاقيات المبرمة بين المؤسسة و أحد أعضاء مجلس المديرين أو أحد أعضاء مجلس المراقبة ؛ فلا بد أن تخضع لترخيص مسبق من مجلس المراقبة ؛ و كل إتفاقية تبرم بشكل مخالف تعد باطلة بطلانا مطلق[2].

يطلع رئيس مجلس المراقبة ؛مندوبي الحسابات بكل الإتفاقيات المرخصة و يخضعها لمصادقة الجمعية العامة ؛ تنتج هذه الإتفاقيات أثارها بعد المصادقة ؛ ما لم تبطل بسبب التدليس[3].

ثالثا: مسؤولية مجلس المراقبة

لا يتحمل أعضاء مجلس المراقبة ؛ المسؤولية المدنية و لا الجزائية عن أعمال التسيير و نتائجها ، إلا أنهم يسألون عن الأخطاء الشخصية المرتكبة ؛ أثناء ممارستهم وكالتهم كما يمكن إعتبارهم مسؤولين مدنيا عن الجنح المرتكبة من المديرين ؛ في حال درايتهم و عدم إعلام الجمعية العامة بذلك .

لكن أعضاء مجلس الإدارة ؛ تقوم مسؤوليتهم دائما على وجه الإنفراد حسب الحالة تجاه المؤسسة أو تجاه الغير بالنسبة للمخالفات الماسة بالأحكام التشريعية أو التنظيمية أثناء التسيير[4].

و عموما: يمكن القول أن إختيار المؤسسة العمومية الإقتصادية للصيغة الحديثة للإدارة ؛ يوفر لها العديد من المزايا ، من أهمها الفصل بين مهام الإدارة و مهام الرقابة؛ التي كثيرا ما تداخلت بالنسبة للصيغة الكلاسيكية .

الصيغة الحديثة للإدارة – **مجلس المديرين، مجلس المراقبة**– تعد أنسب بالنسبة للمؤسسة العمومية الاقتصادية خاصة بعد صدور الأمر 01-04[5].

- [1] - أنظر: المادة 654 من القانون التجاري.
- [2] - أنظر: المادة 670 من قانون تجاري.
- [3] - أنظر: المادة 672 قانون تجاري.

- [4] - Belloula Tayeb, op-cit, p 230-231.
- [5] - Ibid, op-cit, p 231.

الفرع الثالث

مدى تطابق الرقابة بين المؤسسة العمومية الاقتصادية و شركات رؤوس الأموال

سبق القول أن المؤسسة العمومية الإقتصادية أخضعت في إنشائها و تنظيمها و سيرها؛ للقواعد التي تخضع لها شركات رؤوس الأموال المنصوص عليه في القانون التجاري ؛ في إطار الإصلاحات المترتبة عن إتفاق التسوية الهيكلية.

فهل تطابق شكل الرقابة ؛ في المؤسسة العمومية الإقتصادية و شركات رؤوس الأموال ؟ أم ما زالت هناك خصوصيات تميز المؤسسات ؟.

الفقرة الأولى : الطبيعة الخاصة لتشكيل الجمعية العامة للمؤسسة العمومية الاقتصادية

كما سبق ملاحظته ؛ بالنسبة لتشكيل الجمعية العامة للمؤسسة العمومية الاقتصادية ، بأن له طابع خاص لا نجده في شركات رؤوس الأموال ، لأن المساهم فيها يكون وحيد ، بذلك تفقد الجمعية أهم خصائصها – المداولة و المناقشة حول الإدارة و التسيير التي تفترض تعدد المساهمين بالنسبة للمؤسسة العمومية الاقتصادية

الفقرة الثانية : إلزامية تمثيل العمال في مجالس إدارة/ مراقبة المؤسسة العمومية الاقتصادية

إستبقى المشرع تمثيل العمال ؛ ضمن أجهزة إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية ؛ مثلما كان سائدا في ظل الإصلاحات الإقتصادية المتضمنة إستقلالية المؤسسات؛ حيث نص في المادة 25 من الأمر 95–25 " يخضع إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية و تنظيمها و سيرها للأشكال الخاصة بشركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري.

غير أنه يجب على مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة حسب كل حالة أن يشتمل على مقعدين لصالح العمال الأجراء ، الذين يتم تعيينهما وفق الكيفية المنصوص عليها في القانون المتعلق بعلاقات العمل".

كما أشار في نص المادة 5 من الأمر 01–04 " يخضع إنشاء المؤسسات العمومية الاقتصادية و تنظيمها و سيرها للأشكال التي تخضع لها شركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري .

غير أنه يجب أن يشتمل مجلس الإدارة أو مجلس المراقبة حسب الحالة ، على مقعدين لصالح العمال الأجراء حسب الأحكام المنصوص عليها في القانون المتعلق بعلاقات العمل ".

من خلال هذين النصين نستنتج :

أن تمثيل العمال في مجلس إدارة أو مجلس مراقبة المؤسسة العمومية الاقتصادية هو إلزامي، يتم حسب الأحكام المحددة في القانون المتعلق بعلاقات العمل؛ من طرف لجنة المشاركة[1]؛ التي تختار هؤلاء الممثلين عن العمال .

إلا أنه بالرجوع لقواعد القانون التجاري ؛ نجد أنه لا يجوز تعيين الأجير المساهم في الشركة كقائم بالإدارة ؛ إلا إذا كان عقد عمله سابق لسنة واحدة على الأقل لتعيينه و مطابق لمنصب العمل الفعلي ؛ دون أن يضيع منفعة عقد العمل[2] .

وكل تعيين مخالف لهذه الأحكام يعد باطلا ؛ كما لا يجوز للقائم بالإدارة أن يقبل عقد عمل من الشركة بعد تاريخ تعيينه فيها .

إذا مسألة **إلزامية** تمثيل العمال في مجلس الإدارة / أو مراقبة بالنسبة للمؤسسة العمومية الإقتصادية تظهر إختلاف بارز عن شركات مساهمة ؛ التي لا وجود لتمثيل العمال في مجلس إدارتها ، لكن بالنسبة لمجلس المراقبة في شركة المساهمة ؛ لم يتم الإشارة إلى حظر تمثيل العمال فيه .

و بهذا تكون خصوصية المؤسسة العمومية الاقتصادية من خلال إلزامية تمثيل العمال في أجهزة إدارتها التي تميزها عن شركات المساهمة الخاصة .

<u>الفقرة الثالثة : مدى التزام أعضاء مجلس إدارة/المراقبة المؤسسة بحيازة أسهم الضمان</u>

يلتزم أعضاء مجلس إدارة أو مجلس المراقبة في شركات رؤوس الأموال – مساهمة– بحيازة أسهم الضمان ، حسب ما جاء في القانون التجاري من أحكام بهذا الشأن حيث تنص المادة 619 من القانون التجاري " يجب على المجلس أن يكون مالك لعدد من الأسهم يمثل على الأقل 20% من رأسمال الشركة . ويحدد القانون الأساسي العدد الأدنى من الأسهم التي يحوزها كل قائم بالإدارة .

- [1] - أنظر :المادة 95 من قانون 90-11 المتعلق بعلاقات العمل.
- [2] - أنظر: المادتين 615-616 منم قانون تجاري.

تخصص هذه الأسهم بأكملها لضمان جميع أعمال التسيير، بما فيها الأعمال الخاصة بأحد القائمين بالإدارة ، وهي غير قابلة للتصرف فيها .
إذا لم يكن القائم بالإدارة في اليوم الذي يقع فيه تعيينه مالكا للعدد المطلوب من الأسهم أو إذا توقفت أثناء توكيله ملكيته لها فإنه يعتبر مستقيلا تلقائيا إذا لم يصحح وضعيته في أجل 3 أشهر" .
كذلك الأمر بالنسبة لمجلس المراقبة حيث نصت المادة 659 من القانون التجاري " يجب على أعضاء مجلس المراقبة أن يحوزوا أسهم الضمانات الخاصة بتسييرهم حسب الشروط المنصوص عليها في المادة 619 ".
إلا أن هذه الأحكام المتعلقة بإلزامية حيازة أعضاء مجلس الإدارة أو أعضاء مجلس المراقبة على أسهم الضمان ؛ التي تمثل 20% على الأقل من رأسمال لا تنطبق بالنسبة للمؤسسات العمومية الاقتصادية ، لأن رأسمالها الاجتماعي تحوزه الدولة أو أي شخص معنوي آخر تابع للقانون العام بصفة مباشرة أو غير مباشرة .
هذا يظهر الاختلاف بين المؤسسة العمومية الاقتصادية وشركات رؤوس الأموال ويبرز خصوصية المؤسسة

خلاصة الفصل الأول

أخضعت المؤسسة العمومية الإقتصادية في ظل الإصلاحات الاقتصادية لسنة 1988 لرقابة داخلية ؛ تمارس وفقا لقواعد القانون التجاري كأصل عام ، بعد أن تم إخراجها من فلك الإدارة و منحها الإستقلالية و إلغاء أشكال الرقابة السابقة ؛ إلا أن هذا الإخضاع تميزه خصوصيات منبثقة من الطبيعة العمومية للمؤسسة ؛ خاصة تلك المتعلقة منها بالنظام القانوني لرأسمال المؤسسة .

هذه الخصوصيات **قيدت نوعا ما** ممارسة الرقابة الداخلية في المؤسسة ، رغم أنها تبنت تنظيم الشركات التجارية ، الأمر الذي ساعدها على الفصل بين حق الملكية و حق الإدارة .

لتمارس الرقابة الداخلية ؛ في المؤسسة العمومية الاقتصادية المنظمة في شكل شركة مساهمة، من الجمعية العامة كجهاز سيادي على حق الملكية ، إلى جانبها مجلس الإدارة و محافظ الحسابات .

عرفت الرقابة الداخلية تطور ملحوظ ؛ في إطار الإصلاحات الإقتصادية المترتبة عن توقيع إتفاق التسوية الهيكلية ، بعد فشل التنظيم المتعلق باستقلالية المؤسسات في تحسين الأوضاع المتردية للاقتصاد الوطني ، لتصبح المؤسسات العمومية الاقتصادية في إطار هذه الإصلاحات شركات رؤوس أموال تخضع في إنشائها وتسييرها للأشكال التي تخضع لها شركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري ، بما في ذلك الرقابة عليها بعدما حررها المشرع من الخضوع لأي رقابة خارجية و هذا إلى غاية إصلاح 2008.

أضحت الرقابة الداخلية تمارس إذن على النمط المحدد لشركات رؤوس الأموال خاصة بعدما أدخل المرسوم التشريعي 93-08 صيغة جديدة لإدارة شركة المساهمة لها جهاز رقابة خاص بها .

الفصل الثاني

الرقابة الخارجية على إدارة المؤسسة العمومية الإقتصادية

الفصل الثاني

الرقابة الخارجية على إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية

الرقابة الخارجية على إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية ؛ هي رقابة لاحقة تمارس من طرف هيئات ؛ مؤهلة عن طريق التنظيم لحساب الدولة سلطة عامة .

عرفت هذه الرقابة تطور متباين خلال عشريتين من الإصلاحات ، بعد أن ألغيت أشكال الرقابة السابقة ، حيث أخضعت المؤسسة العمومية الاقتصادية لتقويم إقتصادي دوري[1]، في إطار تطبيق القوانين المتضمنة للاستقلالية ، بموجب نص 41 من القانون التوجيهي تتولى القيام به هيئة مؤهلة عن طريق التنظيم[2].

إلا أنه بعد توقيع الجزائر لإتفاق التسوية الهيكلية ؛ تبنى المشرع إصلاحات جديدة ضمنها في الأمرين 95-25 و 01-04 ، هذه الإصلاحات لم يتم الإشارة فيها لخضوع المؤسسة لأي رقابة خارجية ؛ بعد الإستغناء عن التقويم الإقتصادي ؛ عند إلغاء التشريعات المتعلقة بالإستقلالية ، تماشيا مع التوجهات الجديدة ؛ التي فرضها منطق الإقتصاد الحر؛ الرامية إلى تحرير المؤسسة من أي رقابة خارجية ؛ لتتمتع باستقلالية و حرية أكبر؛ نظرا لخضوعها للأحكام الخاصة بشركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري .

ولكن رغم الحرية و الإستقلالية الكبيرة الممنوحة للمؤسسة بعد خضوعها لأحكام القانون التجاري بشكل شامل ، و إبتعادها كليا عن السلطة السياسية و الإقتصادية للدولة ؛ فان ذلك لم يحقق للمؤسسة مردودية و أداء أحسن ، بل تمت إساءة إستغلالهما .

لذا قرر المشرع إخضاع المؤسسة لرقابة خارجية ؛ من جديد من أجل التحكم في زمام الأمور وكان ذلك بصدور الأمر 08-01 المؤرخ في 28 فبراير 2008 المتمم للأمر 01-04 ، الذي أعاد من خلاله الرقابة الخارجية على إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية

- [1] - أنظر: المادة 41 من قانون 88-01.
- [2] - Dabboub youcef, op-cit, p 38.

لذا سنحاول في هذا الفصل :

-التقصي عن وضع الرقابة الخارجية على إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية :

في ظل الإصلاحات المكرسة للاستقلالية - الإخضاع للتقويم الإقتصادي-

وبعد توقيع إتفاق التسوية الهيكلية - الإستغناء عن التقويم الإقتصادي -

وذلك في مبحث أول.

- بحث الجديد الذي أتى به الأمر 08-01 المؤرخ في 28 فبراير 2008 بشأن إعادة إخضاع إدارة المؤسسة العمومية الاقتصادية لرقابة خارجية .

وذلك في مبحث ثاني.

المبحث الأول

المؤسسة العمومية الاقتصادية بين الإخضاع للتقويم و الاستغناء عنه

إن إخضاع المؤسسة العمومية الاقتصادية في إطار الإصلاحات المتضمنة للاستقلالية كأصل عام لرقابة داخلية ؛ على النمط الموجود في الشركات التجارية ، لم يجعلها في منأى عن الخضوع لرقابة خارجية ، المتمثلة في التقويم الاقتصادي الدوري بموجب نص 41 من القانون التوجيهي ؛ تتولى القيام به هيئة مؤهلة عن طريق التنظيم[1]، و ذلك حرصا من الدولة سلطة عامة على الإطمئنان لقدرة المؤسسة ؛ على التكيف بمفردها مع ضرورات إقتصاد السوق .

لكن سرعان ما تخلى المشرع عن إخضاع المؤسسة للتقويم الإقتصادي ، بسبب الإصلاحات الهامة التي تبناها في سياق سياسة التحرير الإقتصادي ، حيث عمل على إعادة تنظيم الإقتصاد و إعادة هيكلة المؤسسات و تحريرها من الخضوع لأي رقابة خارجية .

[1] - Dabboub youcef, op-cit, p 38.

المطلب الأول

إخضاع المؤسسة للتقويم الاقتصادي الدوري

حقيقة ، منح المشرع للمؤسسة العمومية الإقتصادية إستقلالية في إطار إصلاحات 1988، و أخضعها لقواعد القانون التجاري ، و لكن بشكل نسبي، إلا أن هذه الاستقلالية الممنوحة كانت ناقصة نوعا ما ؛ بسبب إخضاع المؤسسة لرقابة خارجية والمتمثلة في التقويم الاقتصادي الدوري ، لتحتفظ من خلاله الدولة سلطة عامة بمنفذ ؛ تطلع منه على النتائج المحققة من المؤسسة ، حيث نصت المادة 41 من القانون التوجيهي 88-01 " **تخضع المؤسسات العمومية الاقتصادية لتقييم اقتصادي دوري يقوم به جهاز مؤهل لهذا الغرض عن طريق التنظيم.**

يتم هذا التقييم للاستغلال، باستثناء كل تدخل أو عمل مباشر في إدارة و تسيير المؤسسة المعنية".

تردد المشرع طويلا في تأهيل هيئة معينة للقيام به[1]، لغاية سنة 1992 ؛ أين إختار المفتشية العامة للمالية و أهّلها بمقتضى المرسوم التنفيذي رقم 92-79 المؤرخ في 22 فبراير 1992 للقيام بالتقويم الاقتصادي ؛ بناء على طلب السلطات و الهيئات المؤهلة قانونا .

و مع قلة و غموض الأحكام المتعلقة بالتقويم ، تبرز إشكالات عديدة :

منها ما يتعلق بمفهوم التقويم و طبيعته ، و ما إذا كان يعد رقابة نظرا لإدراجه ضمن الفصل الثامن من الباب الثاني المتعلق بالمراقبة ضمن القانون التوجيهي أم لا؟.

ومنها ما يتعلق بتأهيل المفتشية العامة للمالية للقيام بالتقويم ، هل هو مؤسس قانونا أم لا؟، و ما مدى تأثير ذلك على الإصلاحات المتعلقة بالاستقلالية؟.

- [1] - Boudra Belkacem, op-cit, p 232.

الفرع الأول

مفهوم التقويم الاقتصادي و طبيعته

سنحاول فيما يأتي توضيح مفهوم التقويم الاقتصادي ؛ وذلك بالرجوع للنصوص القانونية المنظمة له ، للتوصل إذا كان يعتبر بالفعل رقابة أم لا ، و تحديد ما ينطوي عليه من مهام تعود للمفتشية العامة للمالية القيام بها .

الفقرة الأولى : مفهوم التقويم الاقتصادي الدوري

بداية نشير إلى أن المشرع لم يستقر على إستعمال مصطلح واحد، فتارة يستعمل "**تقويم**" و تارة يستعمل "**تقييم**"، لكن حسب رأينا ؛ فإنه من الأنسب إستعمال مصطلح "**تقييم**" لأنه يعني تقدير لوضع ما ، في حين أن التقويم يقصد به تسوية و إصطلاح و تصحيح .

لم يحدد المشرع مفهوم التقويم الاقتصادي ، بل أشار فقط إلى أنه تقييم إقتصادي للاستغلال تقوم به المفتشية العامة للمالية من دون أي تدخل منها في إدارة أو تسيير المؤسسة .

و نظرا لكون المرسوم التنفيذي 92-79 يتضمن نص وحيد ؛ يؤهل المفتشية دون أن يشير لمفهوم التقويم ، كان لا بد من الرجوع إلى المرسوم التنفيذي 92-78 المؤرخ في 22 فبراير 1992 المتضمن إختصاصات المفتشية العامة للمالية ، للتقصي عن مفهومه فيما إذا كان رقابة أم لا، وفي هذا الشأن توجد عدة إفتراضات :

* يمكن أن يكون التقويم رقابة لاحقة و دائمة لأنشطة المؤسسات و بالتالي يوجد نوعان من الرقابة[1] على إدارة المؤسسة :

- رقابة خاصة تمارس من الأجهزة الداخلية للمؤسسة.
- رقابة عامة تمارس من هيئة عمومية .

---

[1] - Ibid, p 234.

* ويمكن أن يكون التقويم ببساطة تقييم لنتائج المؤسسات و لوضعيتها لحساب الحكومة، لتمكينها من وضع و تحديد السياسات الاقتصادية.

بناء على هذه الإفتراضات نقول إذا كانت مهمة التقييم الإقتصادي الدوري هي حقيقة مهمة رقابة ، فإن إرتباطها بالمفتشية العامة للمالية ، يتناقض مع مبدأ تجارية المؤسسة العمومية الاقتصادية[1] ؛ لأن هذه الأخيرة لا تسير مالا عاما ؛ يندرج ضمن الدومين العام للدولة سلطة عامة ، فقد تم إخراجها من فلك الإدارة و إخضاعها للقانون التجاري ، كما أنها لا تخضع لرقابة مجلس المحاسبة ، بعد صدور القانون المنظم له 90–32، هذا من جهة .

من جهة أخرى ، بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 92–78 المتضمن إختصاصات المفتشية العامة للمالية و بالتحديد لنص المادة 2 منه ؛ التي تحدد نطاق إختصاص المفتشية بالرقابة حيث تنص : " تنصب رقابة المفتشية العامة للمالية على التسيير المالي و المحاسبي لمصالح الدولة و الجماعات الإقليمية ، و الهيئات و الأجهزة و المؤسسات الخاضعة لقواعد المحاسبة العمومية.

و تمارس الرقابة أيضا على ما يأتي:

– المؤسسات العمومية ذات الطابع الصناعي و التجاري.

– المستثمرات الفلاحية العمومية.

– هيئات الضمان الاجتماعي على إختلاف أنظمتها الاجتماعية و على العموم كل الهيئات ذات الصبغة الاجتماعية و الثقافية التي تستفيد من مساعدات الدولة أو الهيئات العمومية.

و يمكن أن تطبق هذه الرقابة على كل شخص معنوي يتمتع بمساعدات مالية من الدولة أو جماعة إقليمية أو هيئة عمومية ".

إستنادا لهذا النص يمكن القول أن المؤسسة العمومية الاقتصادية يمكن أن تخضع لرقابة المفتشية العامة للمالية **فقط** ، إذا إستفادت من مساعدات مالية من الدولة أو جماعة إقليمية أو

- [1] - Ibid, p 235.

هيئة عمومية ، لأن :

- المؤسسة العمومية الاقتصادية لا تخضع لقواعد المحاسبة العمومية ، بل يسهر على حساباتها محاسب يعينه المدير العام للمؤسسة تحت مسؤوليته ، هذا المحاسب يقوم بمهمته حسب قواعد القانون التجاري[1].
- لم تندرج المؤسسة العمومية الاقتصادية ضمن التعداد الحصري الوارد في المادة 2/ف2 الخاضع لرقابة المفتشية .

لكن بالنسبة لتأهيل المفتشية للقيام بالتقويم ؛ ربما يجد تفسيره يرتكز على الفقرة الأخيرة من المادة 2 من المرسوم 92–78 التي تنص " كما يمكن أن تكلف المفتشية العامة للمالية بإنجاز مهام تتمثل في دراسات أو خبرات ذات طابع اقتصادي أو مالي أو تقني..."

من خلال ما سبق نستنتج أن **مفهوم التقويم الاقتصادي لا يعني فكرة رقابة بالمعنى الإداري** بل يعود إلى فكرة القيام بمهام الخبرة الاقتصادية أو المالية، أو التقنية و ذلك بناء على طلب من الهيئات و السلطات المؤهلة قانونا و التي يمكن أن تكون الحكومة أو الجمعية العامة للمؤسسة أو حتى صناديق المساهمة[2].

- [1] - أنظر: المادة 19 من قانون 88-01.
- [2] - Boudra Belkacem, op-cit, pp 235-236.

الفقرة الثانية : طبيعة المهام التي يتضمنها التقويم

إذا كان التقويم الإقتصادي الموكل للمفتشية العامة للمالية القيام به ، لا يتضمن مهمة الرقابة بمعناها الإداري، بل ينطوي على تقدير إقتصادي للاستغلال في المؤسسة العمومية الاقتصادية فكيف يتم ؟ و ما طبيعة المهام الموكلة للمفتشية في إطاره ؟.

أنه و مع غموض النص الوحيد في المرسوم التنفيذي رقم 92–79 و الذي لا يحمل سوى تأهيل المفتشية لإجراء التقويم الاقتصادي ، لا يسعنا إلا الرجوع لأحكام الفصل الثاني من المرسوم التنفيذي 92–78 الذي يبين قواعد تنفيذ المفتشية لتدخلاتها.

لبحث الفرضية المناسبة أكثر لتدخل المفتشية للقيام بالتقويم ، و هي تلك المحددة بنص المادة 7 من المرسوم " تضبط مهام القيام بالدراسات و الخبرات التي تسند إلى المفتشية العامة للمالية بالاشتراك الهيئات المخولة التابعة للمؤسسات المعنية ".

وتدخل المفتشية للقيام بالتقويم لا بد أن يراعي شرطين أساسين هما:

– وجود طلب من السلطات أو الهيئات المؤهلة قانونا يقدم للمفتشية[1].

– أن المفتشية تقوم بالتقييم دون أي تدخل منها في إدارة و تسيير المؤسسة[2].

يهدف تدخلها لتقدير فعالية التسيير ؛ لذا تتضمن مهامها القيام بدراسات مقارنة لأصناف التسيير في نشاط شامل أو قطاعي .

و ما تجدر ملاحظته أن مهمة التقويم ؛ هي ظرفية و ليست دورية كما نصت عليه المادة 41، من القانون التوجيهي[3].

• [1] - أنظر: المادة (1) من المرسوم التنفيذي رقم 92-79 المؤرخ في 22 فبراير 1992 يؤهل المفتشية العامة للمالية للتقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية، ج.ر مؤرخة في 26 فبراير 1992، عدد 15، ص 414.

• [2] - أنظر: المادة 41 من القانون 88-01.

• [3] - Boudra Belkacem, op-cit, p 237.

الفرع الثاني

تأهيل المفتشية للقيام بالتقويم

المفتشية العامة للمالية ؛ هي هيئة دائمة للرقابة تابعة للدولة ؛ أحدثت بموجب المرسوم رقم 80–53 المؤرخ في أول مارس 1980 ، تسهر على مراقبة تسيير أموال الدولة العامة و الخاصة ، من حيث الإستغلال الأمثل لها ، خولت لها صلاحيات واسعة لهذا الشأن .
وقد تم إختيار المفتشية و تأهيلها للقيام بالتقويم الإقتصادي الدوري ؛ بمقتضى المرسوم التنفيذي 92–79 .

فهل كان هذا الإختيار مؤسسا و متوافقا مع الإصلاحات ؟.

الفقرة الأولى : أسس تأهيل المفتشية

كانت المفتشية العامة للمالية قبل الإصلاحات المتضمنة للاستقلالية ، تقوم بمراقبة التسيير المالي و الحسابي في المؤسسات الإشتراكية[1].

إلا أنه بعد الإصلاحات لم يستغن عنها المشرع ، حيث قرر تكليفها بمهمة التقويم الإقتصادي الدوري و ليس الرقابة ، و قد جاء هذا التأهيل ، خلافا لتوصيات التقرير العام للاستقلالية الذي أشار ؛ إلى إمكانية إسناد هذه المهمة إلى مجلس المحاسبة أو إلى المجلس الإقتصادي و الإجتماعي أو إلى محافظة تكون على شكل لجنة للتفتيش لحسابات المؤسسات ، أو حتى لهياكل المجلس الوطني للتخطيط ، كمحافظة تنظيم المؤسسات العمومية[2].
ولكن المشرع إختار المفتشية ؛ ولعل ذلك ربما لكون تلك الهيئات هي مستقلة عن الإدارة ؛ وأن الحكومة تفضل أن توكل مهمة التقويم ؛ لهياكل تابعة مباشرة للسلطة التنفيذية ، أو لأن المشرع إبتعد كثيرا ؛ عندما جعل للمؤسسات حيزا مغلقا بإحكام عن كل تدخل من الدولة سلطة عامة

- [1] - أنظر: المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 80-53 المؤرخ في أول مارس 1980 المتضمن إنشاء المفتشية العامة للمالية، ج.ر مؤرخة في 4 مارس، ص 349.
- [2] - Boudra Belkacem , op-cit, p 232.

بعد منح الإستقلالية ؛ لذا قرر الإحتفاظ بوساطة المفتشية بعض الشيء ؛ من أجل الإطلاع على مسار المؤسسات[1].

الفقرة الثانية : تأثير تأهيل المفتشية على الإصلاحات المتضمنة للاستقلالية

تقوم الإصلاحات الإقتصادية المتضمنة لإستقلالية المؤسسات ؛ على مضمون الفصل بين الدولة سلطة عامة و الدولة مساهمة ، بحيث تنقطع علاقة الدولة سلطة عامة بالمؤسسات في حين تكون علاقة غير مباشرة للدولة المساهمة مع المؤسسات ؛ أين تقوم صناديق المساهمة بدور الوسيط بينهما.

إلا أن إختيار المشرع للمفتشية العامة للمالية ؛ و تأهيلها للقيام بالتقويم في الحقيقة ؛ يتناقض مع مبادئ هذه الإصلاحات ؛ لأنه من المفروض أن يكون قد منح المشرع الإستقلالية للمؤسسة وأخضعها للقانون الخاص ؛ شأنها في ذلك شأن الشركات التجارية ، مما يجعلها في معزل عن أي تدخل للدولة للسلطة العامة ؛ إلا أن فتح المجال أمام هذه الأخيرة للتدخل من خلال المفتشية لا يكرس إرادة الفصل في علاقتها مع المؤسسة العمومية الإقتصادية .

إذن فهذا الإختيار؛ يبدو في مجمله غير ملائم مع مبدأ الاستقلالية ؛ الذي يقوم على الفصل بين ما هو عمومي و ما هو تجاري[2].

- [1] - Ibid, p 234.
- [2] - Ibid, p 233.

المطلب الثاني

إلغاء التقويم و تحرير المؤسسة من الرقابة الخارجية

إخضاع المؤسسة العمومية الإقتصادية للتقويم الإقتصادي لم يستمر طويلا ، نتيجة لتخلي المشرع عن التشريعات المتضمنة لإستقلالية المؤسسات ، و تبني إصلاحات جديدة ؛ قرر من خلالها عدم إخضاع المؤسسة لأي رقابة خارجية ؛ كي ينسجم موقفه مع التوجهات الجديدة الرامية إلى تحرير الإقتصاد ، خاصة بعد توقيع الجزائر لإتفاق التسوية الهيكلية مع صندوق النقد الدولي ، ليؤكد على إنسحاب الدولة الكلي من النشاط الإقتصادي، و لتتمتع بذلك المؤسسة بحرية و إستقلالية أكبر في إطار الخضوع الشامل لقواعد القانون التجاري ، و بصفة خاصة للأحكام التي تخضع لها شركات رؤوس الأموال .

فهل كان تخلي المشرع عن إخضاع المؤسسة العمومية الإقتصادية لرقابة خارجية إستنادا للقانون العام في ظل هذه المرحلة من الإصلاحات مجديا ؟.

الفرع الأول

إلغاء التقويم الاقتصادي

تم إلغاء الأحكام القانونية المتعلقة بالتقويم الإقتصادي الدوري؛ في سياق تخلي المشرع عن القوانين المتعلقة باستقلالية المؤسسات ، حيث ألغي نص المادة 41 الذي يخضع المؤسسات ؛ للتقويم مع إلغاء أحكام البابين الأول و الثاني من القانون التوجيهي[1] ؛ و ذلك بمقتضى الأمر 95-25 .

هذا الأمر لم يتضمن أي إشارة لخضوع المؤسسة العمومية الإقتصادية لرقابة خارجية من أي هيئة ، لتخضع المؤسسة لرقابة داخلية فقط[2].

و حتى مع صدور الأمر 01-04 المؤرخ في 20 غشت 2001 و المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الإقتصادية و تسييرها و خوصصتها ، لم تخضع المؤسسة لرقابة خارجية رغم أن المشرع نص في المادة الأولى من هذا الأمر **" يحدد هذا الأمر قواعد تنظيم المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها و مراقبتها و خوصصتها ".**

إلا أن أحكامه ؛ لم تتضمن ما يشير إلى إخضاع المؤسسة العمومية الإقتصادية لرقابة خارجية هذا النقص؛ تداركه المشرع بالأمر 08-01 المتمم للأمر 01-04 .

عدم إخضاع المؤسسة للرقابة الخارجية في هذه المرحلة ؛ كان منسجما و متوافقا مع الإصلاحات الرامية لإنسحاب الدولة من النشاط الإقتصادي ، لأنه من غير المنطقي أن تكون المؤسسة العمومية الإقتصادية ؛ مستقلة و خاضعة بشكل كلي لقواعد القانون التجاري ؛ و أن تمارس الدولة عليها رقابة خارجية إستنادا للقانون العام في ذات الوقت .

لكن إذا ناقشنا أمر تحرير المؤسسة ؛ من الرقابة الخارجية من زاوية أن الأموال التي تحوزها الدولة في المؤسسة ؛ تعد أموال عمومية فان المسألة تختلف ، فنقول بأننا نسجل نقصا على أحكام الأمر 01-04

- [1] - أنظر: المادة 28 من الأمر 95-25.
- [2] - ارجع إلى ص 60 من هذا البحث.

و عليه نستنتج :

أن المؤسسة العمومية الاقتصادية في ظل هذه المرحلة من الإصلاحات ؛ قد تم تحريرها كليا من الخضوع لرقابة خارجية إستنادا لقواعد القانون العام ، ليكتفي المشرع بإخضاعها لرقابة داخلية ؛ فقط إستنادا لقواعد القانون التجاري بعدما أصبحت شركات رؤوس أموال.

و لكن هل أحسنت المؤسسة إستغلال هذه الحرية لتحقيق مردودية أفضل ؟

الفرع الثاني

آثار تحرير المؤسسة من الخضوع لرقابة خارجية

ترتب عن تحرير المشرع للمؤسسة العمومية الإقتصادية ؛ من الخضوع لرقابة خارجية إستنادا للقانون العام عدة آثار ترتكز أساسا في :

- إبتعاد المؤسسة العمومية الإقتصادية عن السلطة السياسية و الإقتصادية للدولة ، نتيجة للتأكيد على إنسحاب هذه الأخيرة من النشاط الإقتصادي .
- تمتع المؤسسة بحرية أكبر في تسييرها و إدارتها بعد إخضاعها للأحكام الخاصة بشركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري.

إلا أن هذه الحرية ؛ كانت سببا في الإهمال و التسيب و اللامبالاة و إنعدام روح المسؤولية لدى أجهزة إدارة المؤسسة ؛ الذي نتج عنه إنتشار الفساد داخلها ؛ مما أدى بالمشرع إلى إصدار قانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته و الذي تضمن أحكام إجرائية جديدة لقمع كل أشكال الفساد .

كما نتج عن ذلك أيضا ؛ تفشي جرائم الاختلاس و الرشوة و التي إرتفعت معدلاتها مؤخرا بالرغم من الأحكام الجزائية المقررة في هذا الشأن ، خاصة بالنسبة لجريمة الإختلاس و التي ثار بشأنها الكثير من الجدل ؛ حول مدى خضوع المؤسسة العمومية الإقتصادية لتطبيق نص المادة 119 ؛ بعد تعديل قانون العقوبات بالقانون 01-09 المؤرخ في 2001/06/26.

إذ أن هناك من نادى بتطبيق نص المادة 119 على المؤسسة العمومية الإقتصادية ؛ إستنادا للفقرة 3 من نفس المادة ؛ والتي أوقفت المتابعة الجزائية عندما يتعلق الأمر بهذه المؤسسات على شكوى من أجهزة الشركة المعنية "... فإن الدعوى العمومية لا تحرك إلا بناء على شكوى من أجهزة الشركة المعنية المنصوص عليها في القانون التجاري و في القانون المتعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية للدولة "، و أن عدم ذكر المؤسسة العمومية الإقتصادية لا يعد إلا سهوا .

في حين أن هناك من خالف هذا الرأي و من بينهم الأستاذ بوسقيعة ؛ حيث نادى بعدم تطبيق نص المادة 119 على المؤسسة العمومية الإقتصادية ؛ نظرا لعدم ذكر هذه المؤسسات ضمن الفقرة 2 من المادة 119 ؛ التي تضمنت التجريم و أن مسألة الشكوى هي قاعدة إجرائية[1].

في إطار هذا الجدل ؛ هل نترك أموال الدولة عرضة للتبديد و الاختلاس من طرف الأشخاص ؛ الذين يتولون وظيفة أو وكالة في مؤسسة عمومية إقتصادية ؟ بغض النظر عن الأحكام الجزائية المنصوص عليها في القانون التجاري و التي بالتأكيد تخضع لها المؤسسة العمومية الإقتصادية .

لهذا السبب قرر المشرع الجزائري ؛ تفويت الفرصة على هؤلاء و عدم ترك رؤوس أموال الدولة المشكلة لرأسمال المؤسسات ؛ عرضة للنهب و الإختلاس ؛ بإعادة الرقابة الخارجية من طرف المفتشية العامة للمالية ؛ على المؤسسة العمومية الإقتصادية ليقرر بذلك عودة الدولة من جديد للنشاط الإقتصادي من خلال إصداره للأمر 08-01.

• [1] - بوسقيعة أحسن ، الوجيز في القانون الجنائي الخاص ،الجزء2 ، دار هومة ،الجزائر ،2004 ، ص 36.

المبحث الثاني

الأمر08-01 و إعادة المفتشية لرقابة المؤسسة

كان الهدف من صدور الأمر 08-01 بداية ؛ هو تتميم النقص المسجل على الأمر 01-04 بخصوص الرقابة ؛ لأن هذا الأخير تمت الإشارة في المادة الأولى منه ؛ بأنه يهدف إلى تنظيم و تسيير و خوصصة المؤسسات العمومية الإقتصادية و رقابتها ، إلا أنه لم يتضمن أي أحكام تتعلق بهذه الرقابة ، لذا جاء الأمر 08-01 لسد هذا الفراغ ، من خلال إعادة المفتشية العامة للمالية للقيام بالرقابة و التدقيق على تسيير المؤسسات ، و ليس للقيام بالتقويم الإقتصادي الدوري ، الذي كانت تشير إليه المادة 41 من القانون 88-01 .

أضفى المشرع من خلال الأمر 08-01 الشرعية[1] – الطابع القانوني – على تدخل المفتشية للرقابة على المؤسسة العمومية الإقتصادية ، بمعنى أنه أعطى ترخيص قانوني للمفتشية من أجل القيام بالرقابة ، حيث قام بتوسيع صلاحياتها لتشمل رقابتها القطاع العام الإقتصادي بعد أن إنحصرت وحتى وقت قريب ؛ في الرقابة على الإدارات و الهيئات العمومية .

دعم المشرع المفتشية بوسائل جديدة ، تساعدها على القيام بمهامها الرقابية بشكل أفضل، خاصة بعد صدور التنظيم الجديد ؛ المتمثل في المرسوم التنفيذي 08-272 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008 الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية ، والذي تلاه مؤخرا المرسوم التنفيذي رقم 09-96 المؤرخ في 22 فبراير2009 الذي يحدد شروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الإقتصادية .

إذن بالرغم من كون المؤسسات العمومية الإقتصادية شركات رؤوس أموال ؛ تندرج ضمن أشخاص القانون الخاص ، فقد أخضعها المشرع لرقابة خارجية من طرف هيئة تابعة للدولة

• [1] - Consulter l'article de presse sous titre: " contrôle et audit de gestion des EPE, L'IGF reçoit le mandat exclusif de l'état" sur le site http://www.lesoirdalgerie.com/articles 18/3/2008.

كسلطة عامة ، و التي هي المفتشية العامة للمالية و ليس من طرف هيئة مستقلة – كمجلس المحاسبة –.

هذا الإخضاع الذي له مبرراته ، يعبر عن تغيير هام في مسار الرقابة الخارجية على إدارة المؤسسة العمومية الإقتصادية ، بغض النظر عن الجدل الذي أثاره[1].

لذا سنحاول التقصي في هذا المبحث عن :

دوافع هذا التغيير الجديد المتضمن عودة المفتشية للرقابة على المؤسسة ؟.

حقيقة عودة المفتشية ؛ هل فعلا لتمارس الرقابة الخارجية ؟.

الأثار المترتبة عن عودة للمفتشية لرقابة المؤسسة العمومية الإقتصادية ؟.

- [1] - ثار جدل حول إسناد مهمة الرقابة الخارجية على المؤسسات العمومية الاقتصادية للمفتشية خاصة عند صدور الأمر 01/08 و عرضه على المجلس الشعبي الوطني للمصادقة عليه، حيث تساءل نواب حزب RCD عن سبب اختيار المفتشية بالذات و لم تسند مهمة الرقابة لمجلس المحاسبة. أنظر إلى تحفظات كل من حزب العمال و حزب التجمع من أجل الثقافة و الديمقراطية (RCD) في مقالات على الإنترنيت التالية:
- - Article: gestion et privatisation des entreprises publiques EPE les réserves de RCD et de PT sur site: http://www.bladidz.com/article.
- - Voir aussi la communique de groupe parlementaire du RCD sur le titre : diktat des ordonnances sur site : www.rcd-algerie.org/ détails articles 7/04/2008.

المطلب الأول

إعادة المفتشية للرقابة الخارجية على المؤسسة

إخضاع المؤسسة العمومية الإقتصادية لرقابة خارجية ، من جديد من طرف المفتشية العامة للمالية ؛ له دوافع و أسباب إرتبطت أساسا ؛ بتزايد الفضائح المالية من إختلاسات ، و سرقات للأموال العمومية في المؤسسات من طرف مديريها و مسيريها .

تكرس هذا الإخضاع أو إعادة المفتشية للرقابة في الأمر 08-01 ؛ من خلال نص المادة 7 مكرر منه ؛ الذي يبرز أن تدخل المفتشية للرقابة ؛ له طابعين : جوازي و وجوبي .

الطابع الجوازي : هو الأصل في تدخل المفتشية ، يكون بناء على طلب السلطات أو الأجهزة الممثلة للدولة المساهمة .

أما **الطابع الوجوبي**: فيكون إستثناء في تدخل المفتشية و ذلك إذا كلفت المؤسسات العمومية الإقتصادية بمشاريع ممولة بمساهمة من الميزانية .

إلا أنه بالنسبة لكيفيات الرقابة ، نجد في المادة 7 مكرر من الأمر 08-01 ؛ وكأن المشرع قد **ميز** بين مهمة الرقابة إذا تمت بطلب و مهمة الرقابة إذا كلفت المؤسسات بمشاريع ممولة بمساهمة من الميزانية .

لكن بعد صدور التنظيم ؛ الذي حدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية ؛ وكذا المرسوم التنفيذي رقم 09-96 المؤرخ في 22 فبراير2009 الذي يحدد شروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الإقتصادية ؛ هل برز هذا التمييز؟وهل هناك ما يميز تدخل المفتشية الجوازي للقيام بالرقابة و التدقيق على تسيير المؤسسات عند طلب ذلك؟ .

الفرع الأول

دوافع إعادة المفتشية للرقابة

نذكّر بداية أن إعادة المفتشية العامة للمالية ؛ للرقابة على إدارة المؤسسة العمومية الإقتصادية ؛ قد تمت بواسطة أمر رئاسي 08-01 في إطار ممارسة صلاحية التشريع بأوامر المخولة لرئيس الجمهورية ؛ في المادة 124 من التعديل الدستوري لسنة 1996، و ذلك نظرا لحساسية مسألة الرقابة الخارجية على تسيير المؤسسات ، التي هي شركات تجارية تخضع للقانون التجاري ، حيث يعد إخضاعها لرقابة خارجية من طرف هيئة رقابية تابعة لسلطة وزير المالية ؛ أمر غير مقبول و غير مرضي بالنسبة للمؤسسات ؛ خاصة من زاوية تبعية هذه الهيئة التي كانت سبب رئيسي في إختيارها ؛ بدلا من إسناد الرقابة لهيئة مستقلة .

كذلك تدهور أوضاع تسيير المؤسسات ؛ التي نستشفها من واقع تزايد عدد الفضائح المالية التي مست العديد من المؤسسات و البنوك العمومية ؛ كانت سببا في التعجيل بإعادة المفتشية للرقابة[1] ، من خلال الأمر 08-01 الذي تمت المصادقة عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني بمقتضى القانون 08-10 المؤرخ في 26 مايو 2008 .

يمكن أن نرجع أسباب إخضاع المؤسسة العمومية الإقتصادية لرقابة خارجية من طرف المفتشية ؛ زيادة على الرقابة الداخلية التي تخضع لها وفقا لقواعد القانون التجاري إلى:

- الطابع العمومي لأموال المؤسسة .
- ضعف و قصور الرقابة الداخلية .
- عجز مالي للمؤسسات و عزم الحكومة على تقديم المساعدات المالية من خلال القيام بعمليات التطهير المالي .

- [1] - voir article de presse sous titre: " les entreprises publiques soumises au contrôle de IGF sur site http://www.tout-sur-algerie.com/article du 1/3/2008. "... le scandale financier de l'ex- BRC, la filiale de sonatrach et halliburton qui a poussé le président… a revoir le contrôle des entreprises publiques…" pour voir les détails de scandale de l"ex-BRC consultez le site: www.algeria-watch.org/fr/article/econo.

الفقرة الأولى :الطابع العمومي لرأسمال المؤسسة

يرجع السبب في إعادة المفتشية العامة للمالية ؛ للقيام بالرقابة الخارجية على إدارة المؤسسة العمومية الإقتصادية ؛ حسب ما ذكر في مشروع الأمر 08-01[1] ، إلى أن الأموال التي تحوزها الدولة أو أشخاص القانون العام في المؤسسات العمومية الإقتصادية تعتبر أموال عمومية ؛ وذلك وفقا لما جاء في نص المادة 3 من الأمر 01-04 " **تحوز الدولة أو أي شخص معنوي أخر خاضع للقانون العام، تمثيلا لرأسمالها الإجتماعي.....، أموال عمومية في شكل حصص أو أسهم أو شهادات إستثمار ، أو سندات مساهمة، أو أي قيم منقولة أخرى في المؤسسات العمومية الإقتصادية ...".**

لذا كان لابد أن تخضع للرقابة من طرف الهيئات المكلفة بمراقبة الأموال العمومية(المفتشية العامة للمالية) ؛ مهما يكن النظام القانوني للشخص المعنوي الذي يسير هذه الأموال ، وقد كرس دستور1996 مسألة الرقابة على الأموال العمومية في نص المادة منه 162 .

وهكذا نؤكد ؛ النقص المسجل على الأمر 01-04 ، بالنظر للطابع العمومي لرأسمال المؤسسة وكذا بالنظر لما ورد في نص المادة الأولى من هذا الأمر، بأنه يحدد قواعد تنظيم المؤسسات العمومية الإقتصادية وتسييرها ومراقبتها وخوصصتها ، دون تخصص أحكام للرقابة ضمنه ؛ وهو ما تداركه المشرع في الأمر 08-01 باعادة المفتشية العامة للمالية للقيام بالرقابة الخارجية على إدارة المؤسسة العمومية الإقتصادية .

إلا أن لفظ- **المساهمات** – المشار إليه في المادة 4 / ف2 من القانون 08-14 المعدل للقانون 90-30 المتضمن قانون الأملاك الوطنية [2] " الأملاك الوطنية الخاصة غير قابلة للتقادم ولا للحجز ماعدا **المساهمات** المخصصة للمؤسسات العمومية الإقتصادية..." ، من شأنه أن يثير لبسا ، لأنه لفظ يندرج إستعماله على الأموال التجارية ، و فهو لا يتماشى مع الطابع العمومي المضفى على رأسمال المؤسسة في إطار الأمر 01-04 .

لذا فما الداعي لإعادة المفتشية للرقابة الخارجية إذن ؛ إذا كان رأسمال المؤسسة يعتبر مساهمات ؛ فهذا يعد أمر غير مقبول ؛ إلا إذا ما إفترضنا أن إعادتها ؛ لم تكن في الحقيقة من

• [1] - communique du conseil du gouvernement, mardi 12 fevrier2008, sur site :www .cg.gov.dz / dossiers / communique

• [2] - القانون رقم 08-14 المؤرخ في 20 يوليو 2008 ، يعدل ويتتم القانون وقم 90-30 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية ، ج ر مؤرخة قي 3 غشت 2008 ،عدد44 .

أجل القيام بالرقابة الخارجية ، بل لتدعيم الرقابة الداخلية على المؤسسة ؛ بسبب ضعفها وقصورها ؛ تكون بطلب من أجهزة المؤسسة أو من الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة .

الفقرة الثانية : ضعف و قصور الرقابة الداخلية على المؤسسة العمومية الإقتصادية

لم تتمكن الرقابة الداخلية على إدارة المؤسسة العمومية الإقتصادية ؛ التي تمارس وفقا لأحكام القانون التجاري ؛ من طرف أجهزة المؤسسة وكذا محافظي الحسابات ؛ من التصدي للممارسات التي سببت الفضائح المالية، من إختلاس و تبديد و سرقة للأموال العمومية ، و تزوير للفواتير، و تهرب جبائي، سوء التسيير...[1]، لذا دفع قصور و ضعف و عدم كفاية الرقابة الداخلية إلى إخضاع المؤسسة لرقابة خارجية ؛ من خلال إعادة المفتشية العامة للمالية و ذلك تدعيما للرقابة الداخلية على المؤسسة ، بغية الكشف عن الأخطاء و التجاوزات في بدايتها قبل أن تتفاقم ؛ و تسوء الأوضاع من أجل إحاطة السلطات علما بها ؛ لإتخاذ الإجراءات الردعية المناسبة قبل فوات الأوان ؛ وقبل وقوع جرائم إختلاس و تبديد الأموال العمومية...

فإعادة المفتشية للرقابة ؛ كان حرصا على سلامة تسيير الأموال العمومية التي تحوزها الدولة في رأسمال المؤسسات العمومية الإقتصادية ؛ خاصة بعد تزويدها بوسائل جديدة للقيام بمهمتها الرقابية بشكل أفضل .

• [1] - Voir l'article de presse précédent sur titre: http://www.tout-sur-l-algerie.com voir aussi l'article: sous titre: Halte au détournement des deniers publics sur site: http://www.algerie-dz.com/Forums/economie 20/3/2008.

<u>الفقرة الثالثة : العجز المالي للمؤسسات و العزم على القيام بعمليات تطهير مالي</u>

إن العجز المالي الذي تعاني منه أغلب المؤسسات العمومية الإقتصادية ، وعزم الحكومة على القيام بعمليات التطهير المالي يندرج ضمن أسباب إعادة المفتشية ؛ بعد أن تم منح الخزينة العمومية ترخيص دائم باجراء التطهير المالي ؛ بمقتضى نص المادة 63 من قانون المالية لسنة 2009[1] التي تنص : **" يرخص للخزينة العمومية باجراء تطهير مالي للمؤسسات والمنشات العمومية المهددة البنية .**

ويضمن تمويل هذه العملية من موارد الميزانية أو القروض وكذا عن طريق معالجة ديون الخزينة المستحقة على هذه المؤسسات .

وتتكفل الدولة مباشرة باعانات إستغلال المؤسسات والمنشات العمومية ، وترصد سنويا إعتمادات الميزانية لهذا الغرض ، حسب الكيفيات التي يحددها الوزير المكلف بالمالية على أساس الحاجة المستعجلة فعلا ".

إذن فعمليات التطهير المالي ؛ التي ستستفيد منها المؤسسات المهددة البنية ؛ من خلال المساعدات المالية التي ستقدم لها في هذا الخصوص أو القروض التي ستمنح لها.... من الضروري أن تكون هذه الأموال محل رقابة ؛ للحرص على سلامة تسييرها وإستغلالها بشكل أفضل، من هذا المنطلق تكون عمليات التطهير المالي ، المرتقب إجراؤها من طرف الحكومة ، سببا أخرلإعادة المفتشية العامة للمالية ؛ للرقابة على القطاع العام الإقتصادي في هذا التوقيت بالذات .

• [1] - قانون رقم 08-21 المؤرخ في 31 ديسمبر 2008 ، المتضمن قانون المالية لسنة 2009 ، ج ر عدد 74 .

الفرع الثاني

شكل تدخل المفتشية للقيام بالرقابة

بالرجوع للمادة 7 مكرر من الأمر 08-01 التي تنص: **" بغض النظر عن الأحكام المنصوص عليها في القانون التجاري، يمكن للمفتشية العامة للمالية أن تقوم برقابة و تدقيق تسيير المؤسسات العمومية الإقتصادية، بناء على طلب السلطات أو الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة حسب الشروط و الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم .**

غير أن المؤسسات العمومية الإقتصادية المكلفة بمشاريع ممولة بمساهمة من الميزانية تخضع للرقابة الخارجية من المفتشية العامة للمالية ، حسب الكيفيات المنصوص عليها بالنسبة للمؤسسات و الإدارات العمومية ".

نلاحظ أن هناك شكلين لتدخل المفتشية ؛ للقيام بالرقابة على إدارة المؤسسة العمومية الإقتصادية ؛ **الأصل:** أن يكون تدخلها جوازيا بناء على طلب الأجهزة المؤهلة وذلك عند قيامها بالرقابة وتدقيق التسيير.

و**الإستثناء:** أن يكون تدخلها وجوبيا إذا كلفت المؤسسة بمشاريع ممولة بمساهمة من الميزانية وتقوم في هذه الحالة بالرقابة الخارجية .

ولكن هل يمكن أن نتعبر تدخل المفتشية الجوازي للقيام بالرقابة وتدقيق التسيير رقابة خارجية ؟

الفقرة الأولى: التدخل الجوازي للمفتشية

يكون تدخل المفتشية للقيام بالرقابة و تدقيق التسيير؛ بشكل جوازي كأصل عام و ليس بشكل وجوبي ، فالقاعدة العامة إذن هي إمكانية أو جواز تدخل المفتشية للقيام بالرقابة أو بعبارة أخرى إمكانية أو جواز إخضاع المؤسسة لرقابة و تدقيق التسيير من طرف المفتشية ، هذه الإمكانية هي متروكة لإرادة السلطات أو الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة ، فلا يمكن للمفتشية التدخل من تلقاء نفسها ؛ والقيام بالرقابة و تدقيق تسيير المؤسسات دون أن يطلب منها ذلك ، هذا ما أشار إليه المشرع في المادة 7 مكرر/ف1 من الأمر01/08 "... **يمكن** المفتشية العامة للمالية **أن تقوم برقابة** و تدقيق تسيير المؤسسات... **بناء على طلب** من السلطات أو الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة..."، لا يتضح من هذا النص أن التدخل الجوازي للمفتشية يتضمن قيامها برقابة خارجية ؛ لأنه بالرجوع للفقرة الثانية من المادة 7 مكرر؛ نجد أنه يشير إلى أن التدخل الوجوبي للمفتشية ؛ يكون للقيام بالرقابة الخارجية .

لذا سنحاول البحث بهذا الشأن؛ من خلال مناقشة مضمون الفقرة الأولى من المادة 7 مكرر من الأمر 08-01 ؛ بالإضافة إلى ما جاء به المرسوم التنفيذي رقم 09-96 المؤرخ في 22 فبراير2009 ؛ الذي يحدد شروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الإقتصادية ، والذي جاء تطبيقا لنص المادة 7 مكرر/ ف1.

بالرجوع لهذا النص ؛ نستنتج أن التدخل الجوازي للمفتشية من أجل القيام بالرقابة و تدقيق التسيير؛ يقترن بشروط :

1- تقديم طلب للمفتشية من طرف السلطات أو الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة.

2- قيام المفتشية بالرقابة و تدقيق التسيير وفقا للشروط و الكيفيات المحددة عن طريق التنظيم.

<u>أولا : تقديم طلب للمفتشية من طرف السلطات أو الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة</u>

أشارت المادة 7 مكرر/ف1 من الأمر 08-01 إلى هذا الشرط ؛ بمعنى أنه لا بد أن يكون التدخل الجوازي للمفتشية مسبوق بطلب مقدم إليها ؛ هذه الإشارة كانت بصفة عامة ، بحيث لم تحدد شكل هذا الطلب و لا مضمونه و لا توقيت تقديمه .

حيث يبدو لنا من صياغة الفقرة الأولى من المادة 7 مكرر أن الطلب المقدم يمكن أن يخص أي مؤسسة عمومية إقتصادية ؛ مهما كان حجمها و مهما كان القطاع الإقتصادي الذي تتبع له ؛ إذ لم يفرق بين المؤسسات التابعة لقطاعات تنافسية و المؤسسات التابعة لقطاعات إستراتيجية .

إذن فأي مؤسسة عمومية إقتصادية ؛ يمكن أن تخضع لرقابة المفتشية و ذلك بطبيعة الحال وفقا ؛ لما سيتضمنه الطلب المقدم إليها ، يمكن أن نؤكد ذلك بالمادة13/ ف3 من المرسوم التنفيذي 08-272 التي وضحت ؛ إمكانية قيام المفتشية بعمليات الرقابة خارج البرنامج **<u>بطلب</u>** (من أعضاء الحكومة أو الهيئات و المؤسسات المؤهلة) وكذا بما تضمنته المادة 3 من المرسوم التنفيذي 09-96 " تحدد عمليات رقابة وتدقيق التسيير **<u>بطلب</u>** من السلطات أو الأجهزة الممثلة للدولة المساهمة في برنامج سنوي يقرره الوزير المكلف بالمالية .

غير أنه يمكن إجراء عمليات ذات طابع إستعجالي خارج البرنامج **<u>بطلب</u>** من السلطات أو الأجهزة الممثلة للدولة المساهمة ."

هذا الطلب الذي يقدم للمفتشية يكون ؛ من السلطات أو الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة

<u>بالنسبة للسلطات المؤهلة لتقديم الطلب :</u>

بالرجوع إلى لفظ "**السلطات**" المذكور في المادة 7 مكرر ف1 ؛ فأنه على الأرجح لا يقتصر فقط على أعضاء الحكومة ، بل قد يشمل رئيس الجمهورية ، رئيس الحكومة الذي أصبح مؤخرا وزير أول بعد التعديل الدستوري الجديد ، كما قد يشمل السلطة التشريعية (البرلمان

بغرفتيه)؛ أما بالرجوع للمادة 13 من المرسوم التنفيذي 08-272 السابق ذكرها ؛ فقد أشارت إلى أن الطلب يكون من أعضاء الحكومة أو الهيئات و المؤسسات المؤهلة .

من هي هذه الهيئات والمؤسسات المؤهلة ؟ هل كان المقصود بها الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة ؟ أم قصد بها هيئات أخرى تابعة للدولة كسلطة عامة ؟ تجدر الملاحظة الى أنه حتى بالرجوع الى أحكام المرسوم التنفيذي 09-96 نجد أنه هو الآخر لم يبرز من هي السلطات أو الهيئات المؤهلة .

وعليه يوجد إفتراضان :

<u>الإفتراض الأول :</u> أن تدخل المفتشية الجوازي للقيام بالرقابة وتدقيق التسيير **<u>إذا</u>** كان الطلب المقدم لها من أحد السلطات أو الهيئات التابعة للدولة كسلطة عامة ؛<u>فان هذا التدخل يعد حقيقة تكريس</u> فعلي للرقابة الخارجية على إدارة المؤسسة ؛ وسيكون له من أثار عديدة نوضحها لاحقا .

<u>الإفتراض الثاني :</u> أن تدخل المفتشية الجوازي للقيام بالرقابة وتدقيق التسيير؛ **<u>إذا</u>** كان الطلب مقدما لها من الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة ؛ على الأرجح فانه يعد تدعيما للرقابة الداخلية على إدارة المؤسسة العمومية الإقتصادية ، ولكن هل سيكون الوضع على هذا النحو إذا قدم الطلب من الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة ؟

<u>بالنسبة للأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة المؤهلة لتقديم الطلب :</u>

يمكن أن يقدم الطلب إلى المفتشية ؛ للقيام بالرقابة و تدقيق التسيير من الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة ؛ التي قد تشمل شركات تسيير مساهمات الدولة ؛ بشأن أي مؤسسة عمومية إقتصادية تابعة لحافظتها ، أو من مجلس مساهمات الدولة بصفته جهاز مشرف على سياسة تسيير المساهمات ؛ وضبط تنظيم القطاع العمومي الإقتصادي ؛ كما يمكن أن يقدم الطلب من أجهزة المؤسسة العمومية الإقتصادية ؛ سواء الجمعية العامة أو أجهزة الإدارة(المدير العام أو مجلس الإدارة أو مجلس المديرين أو مجلس المراقبة)

فان كان الطلب مقدما من الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة ،فان تدخل المفتشة الجوازي للقيام بالرقابة وتدقيق التسيير في هذا الحالة ؛ يكون تدعيما للرقابة الداخلية على المؤسسة . بعد تقديم الطلب ؛ لا بد على المفتشية القيام بالرقابة و تدقيق التسيير وفقا للشروط و الشكليات المحددة عن طريق التنظيم .

ثانيا : قيام المفتشية بالرقابة و تدقيق التسيير وفقا للشروط و الشكليات المحددة عن طريق التنظيم

صدر مؤخرا المرسوم التنفيذي رقم 09-96 المؤرخ في22 فبراير 2009 الذي يحدد شروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الإقتصادية[1] ؛ الذي جاء تطبيقا للمادة 7 مكرر/ف1 من الأمر 08-01 ؛ تضمن نطاق عمليات الرقابة والتدقيق ، وشروطها والصلاحيات المخولة للمفتشية للقيام بها ، كما وضح كيفية تدخل المفتشية للقيام بمهام الرقابة والتدقيق ؛ الإجراءات المتخذة من طرفها أثناء وبعد نهاية مهامها؛ لكن بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي 08-272 الذي يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية ، لا نجد فروق كبيرة ؛ بين كيفيات الرقابة في حالة التدخل الجوازي والرقابة عند التدخل الوجوبي .

الفقرة الثانية : التدخل الوجوبي للمفتشية

يكون تدخل المفتشية وجوبيا ؛ للقيام بالرقابة الخارجية على المؤسسة العمومية الإقتصادية على سبيل الإستثناء ؛ في حالة ما إذا كلفت المؤسسة بمشاريع ممولة من الميزانية و ذلك حسب ما نصت عليه المادة 7 مكرر/ ف2 من الأمر 08-01 : " غير أن المؤسسات العمومية المكلفة بمشاريع ممولة بمساهمة من الميزانية ، تخضع الرقابة الخارجية من المفتشية العامة للمالية حسب الكيفيات المنصوص عليها بالنسبة للمؤسسات و الإدارات العمومية ".

- [1]- المرسوم التنفيذي رقم 09-96 المؤرخ في22 فبراير 2009 الذي يحدد شروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الإقتصادية ،ج ر مؤرخة في 4 مارس2009 ، عدد14 ، ص 18 .

وهو ما نستنتجه أيضا من نص المادة 3/ف 2 من المرسوم التنفيذي 272/08 " يمكنأيضا أن تمارس رقابتها على كل شخص معنوي آخر يستفيد من المساعدة المالية من الدولة أو جماعة محلية أو هيئة عمومية بصفة تساهمية أو في شكل إعانة أو قرض أو تسبيق أو ضمان ".

فاذا إستفادت المؤسسة العمومية الإقتصادية التي تعد شخص معنوي؛ من مساعدات مالية من الدولة أو جماعة محلية أو هيئة عمومية ، هذه المساعدات المقدمة تكون بصفة تساهمية أو في شكل إعانة أو قرض أو تسبيق أو ضمان، فلا تحتاج المفتشية في هذه الحالة إلى طلب ، من أجل التدخل و القيام بالرقابة ؛ إلا أنه لا بد أن نوضح أن الخضوع الوجوبي المؤسسة العمومية الإقتصادية للرقابة ؛ إذا كلفت بمشاريع بمساهمة من الميزانية ، أو إذا قدمت لها مساعدات مالية من الدولة أو جماعة محلية أو هيئة عمومية ؛ لم يستحدثه الأمر 08−01 في المادة 7 مكرر/2 منه بل هو موجود من قبل ؛ ضمن المرسوم التنفيذي 92−78 المؤرخ في 22 فبراير 1992 الذي يحدد إختصاصات المفتشية العامة للمالية في م 2/ف 3 منه"... يمكن أن تطبق هذه الرقابة على كل شخص معنوي ، يتمتع بمساعدات مالية من الدولة أو جماعة إقليمية أو هيئة عمومية ".

نؤكد في هذا الخصوص أن التدخل الوجوبي للمفتشية ، يكون من أجل القيام بالرقابة الخارجية وليس لتدعيم الرقابة الداخلية على المؤسسة ، وهذا يعد أمرا منطقيا لا يسبب أي تناقض مع الإصلاحات الإقتصادية ، يكون خاصة في سياق القيام بعمليات التطهير المالي .

الفرع الثالث

قيام المفتشية بالرقابة

تمارس المفتشية العامة للمالية الرقابة على المؤسسة العمومية الإقتصادية ؛ وفقا لأحكام الأمر 08-01 الذي ، منحها من خلاله المشرع صلاحيات جديدة ؛ لم تكن تتمتع بها في إطار التنظيم السابق[1]، حيث أصبح بإمكانها أن تشرك في أعمالها و تحت مسؤوليتها أعوان مؤهلين من المؤسسات و الإدارات العمومية ؛ بعد موافقة السلطة السلمية التي يتبعونها ؛ كما بإمكانها إستشارة أخصائيين أو تعيين خبراء بغرض مساعدتها في القيام بمهامها[2]؛ حسب المادة 7 مكرر 3/ف1 من الأمر 08-01 ؛ إلا أنه لم يبين كيفيات الرقابة و لا الإجراءات المترتبة عنها ، ليترك ذلك للتنظيم الذي تضمنه المرسوم التنفيذي 08-272 الذي سبقت الإشارة إليه ، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 09-96 المؤرخ في22 فبراير 2009 الذي يحدد شروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الإقتصادية .

بالرجوع إلى أحكام المرسوم التنفيذي 08-272 نلاحظ ؛ أنه لم يتضمن أي أحكام خاصة بكيفيات الرقابة على المؤسسة العمومية الإقتصادية ؛ ولكن هذا الأمر إختلف بعد صدور المرسوم التنفيذي 09-96 لأنه تضمن أحكام تخص الرقابة عند تدخل المفتشية بشكل جوازي.

وعليه سنحاول من خلال هذين المرسومين ؛ تبيان كيفيات رقابة المفتشية على المؤسسة العمومية الإقتصادية – خاصة عند قيامها بالرقابة والتدقيق- بابراز نطاق عمليات الرقابة؛ الذي تمارس في إطاره المفتشية صلاحيات عديدة . و تسهيلا لأداء مهامها ؛ فرض المشرع عدة إلتزامات على مسؤولي المؤسسات تجاهها أثناء قيامها بالرقابة ؛ يترتب عن القيام بالرقابة إتخاذ إجراءات أثناء ممارسة صلاحياتها الرقابية و إتخاذ إجراءات أخرى عند الإنتهاء من مهامها .

- [1] - التنظيم السابق: المرسوم التنفيذي 92-78.
- [2] - أنظر: المادة 7 مكرر 3/ف1 من الأمر 08-01.

الفقرة الأولى: نطاق عمليات الرقابة وتدقيق التسيير

حدد المرسوم التنفيذي 09-96 النطاق الذي تتم في إطاره عمليات رقابة وتدقيق تسيير المؤسسة العمومية الإقتصادية ؛ من حيث المجالات التي تشملها هذه العمليات وكذا من حيث تحديد برنامج تنفيذها ؛ وكيفيات تدخل المفتشية للقيام بها .

أولا : من حيث المجالات التي تشملها تلك العمليات

تضمنت المادة 2 من المرسوم التنفيذي 09-96 المجالات التي تشملها عمليات رقابة وتدقيق تسيير المؤسسة العمومية الإقتصادية ، حيث أوردت في البداية تعداد حصري لهذه المجالات إذ نصت " تنصب عمليات .... على المجالات الأتية: " ، ثم أشارت في الفقرة الأخيرة منها إلى إمكانية أن تشمل عمليات الرقابة ، جميع ميادين الرقابة وتدقيق التسيير التي تطلبها السلطات أو الأجهزة الممثلة للدولة المساهمة .

إذن تشمل هذه المجالات :

- شروط تطبيق التشريع المالي والمحاسبي والأحكام القانونية أو التنظيمية التي لها تأثير مالي مباشر ،
- إبرام وتنفيذ كل عقد وطلب (يمكن أن يمتد مجال الرقابة حتى عقود المؤسسة التي تبرمها مع الشركات الخاصة) ،
- المعاملات القائمة على الذمة المالية العقارية والمنقولة ،
- التسيير والوضعية المالية ،
- مصداقية المحاسبات وإنتظامها ،
- المقاربة بين التقديرات والإنجازات ،
- شروط إستعمال الوسائل وتسييرها ،
- سير الرقابة الداخلية وهياكل التدقيق الداخلي .

بالنظر إلى هذه المجالات يمكن القول بأن نطاق الذي تشمله عمليات الرقابة والتدقيق واسع جدا

ثانيا : من حيث تحديد برنامج تنفيذ تلك العمليات

من خلال تقديم السلطات أو الأجهزة الممثلة للدولة المساهمة لطلبات ؛ للمفتشية تتضمن القيام بالرقابة ؛ يتم تحديد برنامج سنوي لعمليات رقابة وتدقيق التسيير؛ يقرره الوزير المكلف بالمالية وتنفذ عمليات الرقابة في إطاره .

إلا أنه إذا إتسمت عمليات الرقابة بطابع إستعجالي ؛ يمكن إجراء هذه العمليات خارج البرنامج الذي تم تحديده ؛ وذلك بطلب من السلطات أو الأجهزة الممثلة للدولة المساهمة[1] .

ثالثا : من حيث كيفيات تدخل المفتشية للقيام بالرقابة

وضحت المادة 4 من المرسوم التنفيذي 09-96 ؛ كيفيات تدخل المفتشية للقيام بعمليات الرقابة والتدقيق ، حيث تتم على الوثائق المتعلقة بالمؤسسة أو في عين المكان ؛ حيث يحق لها الدخول إلى كل المحلات التي تستعملها أو تشغلها المؤسسات العمومية الإقتصادية المراقبة[2] .

كما يمكن أن تكون وحسب الحالة ؛ بصفة فجائية[3] أو بعد تبليغ مسبق للمؤسسة التي ستكون موضوع لعمليات الرقابة .

الفقرة الثانية : صلاحيات المفتشية و إلتزامات مسؤولي المؤسسات تجاهها

خول المشرع للمفتشية أثناء تدخلها ؛ ممارسة صلاحيات عديدة حتى تقوم بمهامها الرقابية بشكل أفضل على المؤسسة المراقبة ؛ والتي فرض على مسؤوليها إلتزامات تجاه المفتشية ؛ تسهيلا منه لمهامها الرقابية.

- [1] - أنظر:المادة 3 من المرسوم التنفيذي 09- 96 .
- [2] - أنظر:المادة 6/ فـ2 من المرسوم التنفيذي 09- 96 .
- [3] - أنظر:المادة 14 من المرسوم التنفيذي 08-272..

أولا : الصلاحيات المخولة للمفتشية

تمارس المفتشية[1] صلاحيات عديدة ؛ عند قيامها بعمليات الرقابة والتدقيق[2] منها :

- رقابة تسيير الصناديق و فحص الأموال و القيم و السندات و الموجودات– والمواد– من أي نوع و التي يحوزها المسيرون أو المحاسبون،
- الحصول على كل مستند أو وثيقة تبريرية ضرورية لفحوصاتهم، بما في ذلك التقارير التي تعدها أية هيئة رقابية أو أية خبرة خارجية ،
- تقديم أي طلب معلومات شفاهي أو كتابي،
- القيام في عين المكان بأي بحث و إجراء كل تحقيق؛ بغرض فحص النشاطات أو العمليات المسجلة في المحاسبات،
- الإطلاع على الملفات و المعطيات أيا كان سندها ،
- التيقن من صحة المستندات المقدمة و صدق المعطيات و المعلومات الأخرى المبلغة ،
- القيام بكل فحص في المكان ، بقصد التأكد من أن أعمال التسيير ذات التأثير المالي قد قيدت في المحاسبة بصفة صحيحة وكاملة ،

بهذه الصفة ؛ تمارس المفتشية حق مراجعة جميع العمليات ؛ التي يجريها محاسبوا المؤسسات العمومية الإقتصادية ؛ إلا أنه بالنسبة للحسابات التي تمت تصفيتها نهائيا وفقا للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها فلا يمكن أن تكون موضوع مراجعة من المفتشية .

بإمكانها أن تشرك في أعمالها و تحت رقابتها و مسؤوليتها ، كما سبق الإشارة إليه أعوان مؤهلين من قطاع المؤسسات و الإدارات العمومية ؛ بعد موافقة السلطة السلمية التابعين لها.

هؤلاء في إطار ممارسة المهام التي كلفوا بها من طرف المفتشية ؛ بإمكانهم أيضا الإطلاع على المستندات و الحصول على المعلومات ذات الصلة بمهامهم.

- [1] - أنظر: المادة 6 من المرسوم السابق
- [2] - أنظر: المادة 5 من المرسوم 09-96 .

إلا أنه عند ممارسة المفتشية لصلاحياتها ؛ يتعين عليها و كذا على الأعوان الذين تشركهم في أعمالها أو تستشيرهم :

- تجنب كل تدخل في التسيير أو كل عمل أو أمر من شأنه أن يسبب إخلالا بصلاحيات المسيرين أو قرارات أجهزة المؤسسة .
- الحفاظ على السر المهني في كل ظرف.
- القيام بمهمتهم بكل موضوعية ، و تأسيس معايناتهم على وقائع ثابتة[1].

ثانيا :إلتزامات مسؤولي المؤسسة العمومية الإقتصادية تجاهها أثناء الرقابة

فرض المشرع إلتزامات على مسؤولي المؤسسة العمومية الإقتصادية ؛ أثناء عمليات الرقابة من أجل تسهيل قيام المفتشية بمهامها ؛ و ذلك من خلال المادة 7 مكرر 4 ، و 7 مكرر 5 من الأمر 08-01 و كذا المادة 17 من المرسوم التنفيذي 08-272 بالإضافة إلى ما تضمنته المادة 6/ف1 و المادة 7 من المرسوم التنفيذي 09-96 .

حيث يتعين على هؤلاء المسؤولين:

- أن يضمنوا بصفة مباشرة أوغير مباشرة شروط العمل الضرورية من أجل إتمام مهام المفتشية ،
- أن يعرضوا على المفتشين عند أول طلب الأموال و القيم و التبريرات الضرورية لإنجاز المهمة ؛ أي أن يقدموا الأموال و القيم التي بحوزتهم و يطلعوا المفتشين على كل الدفاتر أو الوثائق أو التبريرات أو المستندات المطلوبة ،
- الإجابة دون تأخيرعلى طلبات المعلومات المقدمة،
- إبقاء المحادثين المعنيين في المناصب طيلة هذه المهمة،

- [1] - أنظر: المادة 7 مكرر 3/ف2 من الأمر 01/08 ، المادة 10 من المرسوم التنفيذي 08-272.
- .

فلا يمكن لمسؤولي المؤسسات العمومية الإقتصادية التهرب والتملص من هذه الإلتزامات أو الواجبات المفروضة عليهم ؛ بحجة إحترام الهرم السلمي أو السر المهني أو الطابع السري للمستندات المراد فحصها.

و حرصا من المشرع على القيام بمهام الرقابة بشكل أفضل؛ سمح لمسؤولي المؤسسة العمومية الإقتصادية بإبلاغ أي معلومة أو وثيقة أو تعليق يرونها مفيدة لتوضيح أي عمل تسيير.

الفقرة الثالثة : الإجراءات المتخذة من طرف المفتشية

يمكن للمفتشية أثناء قيامها بالرقابة إتخاذ بعض الإجراءات عند معاينة بعض المخالفات، إضافة للإجراءات الأخرى التي تتخذها عند نهاية مهامها.

أولا : الإجراءات المتخذة أثناء القيام بالرقابة

على المفتشية أن تتخذ عند وجود مخالفات أثناء قيامها بالرقابة ؛ بعض الإجراءات وفقا لأحكام المرسوم التنفيذي 08-272 ؛ وكذا المرسوم التنفيذي 09-96 و ذلك عند معاينة ثغرات أو تأخيرات هامة في محاسبة الهيئة المراقبة أو عند عدم وجود المحاسبة أو عند مسك المستندات المحاسبية و المالية ، عند رفض طلبات تقديم أو الإطلاع...

أ - طلب القيام بأعمال تحيين المحاسبة أو إعادة ترتيبها:

عند معاينة ثغرات أو تأخيرات هامة في محاسبة المؤسسة المراقبة ؛ يطلب مسؤولو الوحدات العملية للمفتشية العامة للمالية من المسيرين المعنيين ؛ القيام في أقرب الأجال بأعمال تحيين المحاسبة أو إعادة ترتيبها[1].

---

[1] - أنظر : المادة 7/ف1 من المرسوم التنفيذي 08-272 و المادة 11/ف1من المرسوم التنفيذي 09-96 .

ب – تحرير محضر قصور و إرساله السلطة السلمية أو الهيئة الإجتماعية المختصة:

– عند عدم وجود المحاسبة أو أنها تعرف تأخير أو إختلال ، يجعل فحصها العادي مستحيل[1].

– عند عدم مسك المستندات المحاسبية و المالية المنصوص عليها في التشريع و التنظيم المعمول بهما ؛ الأمر الذي يجعل الرقابة و الفحوص مستحيل[2].

يتم في هاتين الحالتين ؛ تحرير محضر قصور و يرسل للسلطة السلمية أو الهيئة الإجتماعية المختصة ؛ التي عليها أن تأمر باعادة إعداد المحاسبة المقصودة أو تحيينها واللجوء إلى الخبرة عند الإقتضاء ، ويجب إعلام المفتشية بالتدابير والإجراءات المتخذة في هذا الصدد .

– عند رفض طلبات المفتشية المتعلقة بالتقديم أو الإطلاع التي كانت محل إعذار؛ أعلم به الرئيس السلمي للعون المعني و لم يرد عليه بعد 8 أيام[3] ، يتم تحرير محضر قصورضد العون المعني ورئيسه السلمي ؛ ويرسل إلى السلطة السلمية أو الهيئة الإجتماعية المختصة التي عليها متابعة ذلك .

ج– إعلام فوري للسلطات السلمية أو الهيئة الإجتماعية المختصة من أجل إتخاذ في الحين التدابير الضرورية لحماية مصالح المؤسسة:

عند معاينة قصور أو ضرر جسيم خلال مهمة الرقابة ؛ على المفتشية أن تعلم فورا السلطة السلمية بذلك ؛ حتى تتخذ في الحين التدابير الضرورية لحماية مصالح المؤسسة المراقبة[4]؛ كما تعلم السلطة الوزارية المعنية بذلك ، ويجب إعلام المفتشية بالتدابير المتخذة في هذا الصدد .

- [1] - أنظر : المادة 7/ف2 من المرسوم التنفيذي 08-272 ، المادة 11/ف2من المرسوم التنفيذي 09-96 .
- [2] - أنظر: المادة 8 من المرسوم التنفيذي 08-272 والمادة 12 من المرسوم التنفيذي 09-96 .
- [3] - أنظر : المادة 19 من المرسوم التنفيذي 08-272 والمادة 10 من المرسوم التنفيذي 09-96 .
- [4] - أنظر: المادة 9 من المرسوم التنفيذي 08-272 والمادة 13 من المرسوم التنفيذي 09-96 .

ثانيا: الإجراءات المتخذة بعد إتمام الرقابة

بعد إنهاء مهمة الرقابة ؛ يجب إعلام المسير مسبقا بمعاينات الوحدات العملية للمفتشية؛ قبل أن تدون في تقرير المهمة[1]؛ ثم يتم إعداد تقرير و يرسل إلى السلطة المؤهلة التي طلبت من المفتشية القيام بعملية الرقابة دون سواها – التقارير ذات الطابع الخاص– ؛ وهذا في حالة القيام بعمليات الرقابة التي تحمل طابعا إستعجاليا ؛ وتكون بناء على طلب من السلطات أوالأجهزة الممثلة للدولة المساهمة[2] ، أما في غير ذلك فإن التقريرالأساسي؛ يبلغ للسلطة أوالهيئة التي طلبت التدخل وكذا المؤسسة المراقبة[3]؛ و لا يصبح نهائيا ؛ إلا بعد تأكيد و تثبيت المعاينات التي يتضمنها و ذلك عند نهاية الإجراء التناقضي .

أ– إعداد التقرير:

عند إنتهاء المهام الرقابية ، يتم تحرير تقرير أساسي يتضمن المعاينات و التقديرات حول التسيير المالي و المحاسبي للمؤسسة العمومية الإقتصادية المراقبة ؛ و كذا حول فاعلية تسييرها بصفة عامة .

كما يتضمن هذا التقرير أيضا إقتراحات التدابير؛ التي من شأنها أن تحسن تنظيم و تسيير و كذا نتائج المؤسسات المراقبة[4].

ب– تبليغ التقرير:

لا بد أن نفرق بين ما إذا تمت مهمة الرقابة بطلب من سلطة مؤهلة وكانت عميات الرقابة تحمل طابعا إستعجاليا أو لم تحمل طابع إستعجالي وتلك التي تمت دون طلب.

- [1] - أنظر:المادة 14 من المرسوم التنفيذي 09-96 .
- [2] - أنظر:المادة 16/ف2 والمادة 3/ف2 من المرسوم التنفيذي 09-96 .
- [3] - أنظر:المادة 16/ف1 من المرسوم التنفيذي 09-96 .
- [4] - أنظر: المادة 15 من من المرسوم التنفيذي 09-96 والمادة 21 من المرسوم التنفيذي 08-272 .

❖ **إذا تمت مهمة الرقابة بناء على طلب وتحمل طابعا إستعجاليا**

في هذه الحالة التقرير المعد بعد إنهاء الرقابة ؛ يكون له طابع خاص يرسل إلى السلطة التي طلبت مهمة الرقابة دون سواها[1] ؛ ولا يتم تبليغ مسير المؤسسة بذلك حسب ما تؤكده أيضا المادة 22/ف3 من المرسوم التنفيذي08-272 ؛ إلا أن المادة 7 مكرر 2 من الأمر 08-01 ؛ أشارت إلى أن تقرير الرقابة و التدقيق يرسل إلى صاحب الطلب بمعنى (السلطة أو الجهاز الذي يمثل الدولة المساهمة) ؛ الذي يفصل في موضوع تنفيذه و الذي عليه أن يعلم مجلس مساهمات الدولة بذلك و لكن هل يعلمه بوصول التقرير أم بمضمون التقرير أم ؛ بالتدابير المتخذة على إثره أو بهم جميعا؟. – حسب رأيي التقرير المقصود هنا هو التقريرالذي له طابع خاص فقط– و لكن المادة 16/ ف2 من المرسوم التنفيذي09-96 أشارت فقط إلى أن التقارير ذات الطابع الخاص **لا ترسل إلا إلى السلطة** التي طلبت المهمة ؛ ولم تذكر الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة.

❖ **إذا تمت مهمة الرقابة بناء على طلب لكن لا تحمل طابع إستعجالي**

بعد إعداد التقرير الأساسي لعملية الرقابة التي تمت بطلب من السلطات أو الأجهزة الممثلة للدولة المساهمة ، يبلغ بهذا التقرير كل من السلطة أو الهيئة التي طلبت التدخل ؛ وكذا المؤسسة المراقبة ، حيث يتعين على مسير المؤسسة العمومية الإقتصادية المراقبة الإجابة ؛ على الملاحظات و المعاينات التي إحتوى عليها التقرير في أجل أقصاه شهرين (2)، كما يجب أن يعلم بالتدابير المتخذة و/أو المرتقبة المتعلقة بالوقائع المسجلة ؛ يمكن إستثنائيا تمديد هذا الأجل بشهرين أخرين (2) من طرف رئيس المفتشية العامة للمالية ؛ بعد موافقة الوزير المكلف بالمالية[2]، عند إنقضاء الأجال المحددة للرد ؛ وعدم رد مسيرالمؤسسة يصبح ذلك التقرير نهائي أما عند جواب المسير على التقرير الأساسي ؛ يترتب على ذلك إعداد تقرير تلخيصي يختم الإجراء التناقضي ؛ يبين هذا التقرير التلخيصي نتيجة المقاربة بين المعاينات المسجلة في

- [1] - أنظر:المادة 16/ ف2 من المرسوم التنفيذي 09-96 .
- [2] - أنظر:المادة 17 من المرسوم التنفيذي 09-96 .

التقرير الأساسي ؛ و جواب مسير المؤسسة المراقبة ؛ يبلغ التقرير التلخيصي مرفق بجواب المسير **للسلطة** ؛ التي طلبت تدخل المفتشية العامة للمالية و **للسلطة الوزارية المعنية** [1].

تعد المفتشية أيضا تقريرا سنويا ؛ يتضمن حصيلة نشاطاتها على مستوى المؤسسات العمومية الإقتصادية ؛ وملخص معايناتها والأجوبة المتعلقة بها ؛ وكذا الإقتراحات ذات الأهمية التي إستخرجتها منها ؛ وتسلمه إلى الوزير المكلف بالمالية خلال الثلاثي الأول من السنة الموالية للسنة التي أعد بخصوصها[2] .

ملاحظات:

من خلال نصوص المرسوم التنفيذي09-96 الذي يحدد شروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الإقتصادية ، خاصة بالنسبة لتبليغ تقرير مهمة الرقابة سواء كان لهذا التقرير طابع خاص- إذا كانت عمليات الرقابة والتدقيق تحمل طابع إستعجالي- أو حتى بالنسبة للتقرير التلخيصي المعد بعد نهاية الإجراء التناقضي ؛ نلاحظ أن التبليغ بهذين التقريرين ؛ يكون **للسلطة** التي طلبت مهمة الرقابة ، في حين أنه بالنسبة للتقرير التلخيصي فيبلغ إضافة **للسلطة** التي طلبت مهمة الرقابة ، **للسلطة الوزارية المعنية** أيضا [3].

هذا كما نلاحظ أيضا في إطار الإجراءات المخول للمفتشية إتخاذها؛ أثناء القيام بعمليات الرقابة والتدقيق ، عندما يتعلق الأمر بمعاينة تقصير أو ضرر جسيم خلال مهمة الرقابة ؛ فانه على المفتشية أن تعلم فورا السلطة السلمية أوالهيئة الإجتماعية المختصة ؛ من أجل إتخاذ التدابير الضرورية في الحين لحماية مصالح المؤسسة، كما تعلم أيضا **السلطة الوزارية المعنية** بذلك[4].

إذن نستنتج :

- أنه يوجد أربعة (4) أنواع من التقارير تعدها المفتشية العامة للمالية عند قيامها بالرقابة وتدقيق تسيير المؤسسات العمومية الإقتصادية :

- [1] - أنظر: المادة 18 من المرسوم التنفيذي 09-96 .
- [2] - أنظر: المادة 19 من المرسوم التنفيذي 09-96 .
- [3] - أنظر: المادة 16 والمادة 18/ ف2 من المرسوم التنفيذي 09-96 .
- [4] - أنظر: المادة 13 من المرسوم التنفيذي 09-96 .

- **التقرير الخاص:** الذي تعده ؛ بعد الإنتهاء من عمليات الرقابة والتدقيق التي لها طابع إستعجالي .
- **التقرير الأساسي:** الذي تعده عند الإنتهاء من عمليات الرقابة والتدقيق التي ليس لها طابع إستعجالي.
- **التقرير التلخيصي:** الذي تعده بعد نهاية الإجراء التناقضي.
- **التقرير السنوي:** يتضمن حصيلة نشاطاتها؛ تعده سنويا .

- بأنه لم يرد ضمن أحكام المرسوم التنفيذي 09-96 أي عبارات تشير إلى أن المفتشية ترسل تقرير الرقابة سواء التقرير الذي له طابع خاص أو التقرير التلخيصي إلى الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة ، فهذه الأخيرة بامكانها فقط تقديم طلب للمفتشية للقيام بالرقابة والتدقيق ؛ وأن تبلغ بالتقرير الأساسي لا غير، لأنه بالرجوع إلى نص المادة 7مكرر 2 من الأمر 08-01 المعدل والمتمم الأمر 01-04 التي تقضي بأن يرسل تقرير الرقابة والتدقيق لصاحب الطلب ، وهذا يفترض إرسال التقرير و كما سبقت الإشارة إليه إما إلى السلطات أو إلى الأجهزة الممثلة للدولة المساهمة ، لكن حسب أحكام المرسوم التنفيذي 09-96 لا يبدو ذلك ؛ وعليه فأنا أرجح ؛ أن يرسل تقرير الرقابة والتدقيق (التقرير الخاص) فقط إلى السلطات ، و تقرير الرقابة والتدقيق (التقرير التلخيصي) فقط إلى السلطات و إلى السلطة الوزارية المعنية .
- ذكر ضمن أحكام المرسوم التنفيذي 09-96 ، عبارة **السلطة الوزارية المعنية** ، في موضعين هما :

- بالنسبة لإعلام السلطة الوزارية المعنية عند معاينة تقصير أو ضرر جسيم (المادة 13/ف1 من المرسوم التنفيذي 09-96) .
- بالنسبة لتبليغ التقرير التلخيصي للسلطة التي طلبت تدخل المفتشية وللسلطة الوزارية المعنية (المادة 18/ ف2 من المرسوم التنفيذي 09-96) .

هذه الإشارة للسلطة الوزارية المعنية ضمن أحكام المرسوم 09-96 ؛ تبين بوضوح أفاق جديدة ورؤية جديدة للاصلاحات الإقتصادية ؛ من خلال تكريس لعودة الوزارات ؛ للوصاية على المؤسسات العمومية الإقتصادية حيث أبرزت أحكام المرسوم التنفيذي ؛ ملامح هذه العودة للوزارات .

هذا ما يقودنا إلى ترجيح الإفتراض الأول؛ الذي يعتبر أن عودة المفتشية للقيام بالرقابة وتدقيق تسيير المؤسسات العمومية الإقتصادية ؛ هي للقيام بالرقابة الخارجية .

❖ **إذا تمت مهمة الرقابة دون طلب**

هذه الحالة تكون بالنسبة لتدخل المفتشية الوجوبي للقيام بالرقابة الخارجية على المؤسسة العمومية الإقتصادية إذا كلفت هذه الأخيرة بمشاريع ممولة بمساهمة من الميزانية حسب نص المادة 7 مكرر/ ف2 من الأمر 08-01 المعدل والمتمم للأمر 01-04 ، وتكون الرقابة وفقا للكيفيات المنصوص عليها بالنسبة المؤسسات والإدارات العمومية ، وذلك حسب ما تضمنته أحكام المرسوم التنفيذي 08-272 المؤرخ في 6 سبتمبر 2008؛ إلآ أن الأمر لا يختلف كثيرا عن قيام المفتشية بالرقابة وتدقيق التسيير ؛ التي تتم وفقا لأحكام المرسوم التنفيذي 09-96 بالنسبة لكيفية إعداد التقرير الأساسي أو التقرير التلخيصي وكذا تبليغه وذلك حسب المواد من 21 الى 25 من المرسوم التنفيذي 08-272 .

المطلب الثاني

الآثار المترتبة عن إعادة المفتشية للرقابة

إنه بالرغم من كون المؤسسة العمومية الإقتصادية شركة تجارية ؛ تخضع في إنشائها و تنظيمها و سيرها للأحكام الخاصة بشركات رؤوس الأموال ؛ المنصوص عليها في القانون التجاري[1]، فقد سمح المشرع للمفتشية العامة للمالية ؛ الهيئة الرقابية الدائمة المنشأة بالمرسوم رقم 80-53 المؤرخ في أول مارس 1980، بالتدخل على مستوى المؤسسة العمومية الإقتصادية و القيام بالرقابة عليها ، من خلال الأمر 08-01 بعد أن كانت تخضع لرقابة داخلية فقط ؛ منذ التخلي عن القوانين المتعلقة بالإستقلالية .

أضحت المؤسسة بعد صدور الأمر 08-01 ؛ تخضع لرقابة داخلية و رقابة خارجية؛ في حالة التدخل الجوازي للمفتشية للقيام بالرقابة وتدقيق التسيير؛ بناء على طلب سلطات أو هيئات تمثل الدولة كسلطة عامة ، بغض النظر عن خضوعها لرقابة خارجية في حالة التدخل الوجوبي للمفتشية عندما تكلف المؤسسة بمشاريع ممولة بمساهمة من الميزانية .

هذا يعد تغيير هام؛ نسجله في تطور الرقابة على إدارة المؤسسة بوجه عام، تترتب عنه أثار عديدة ، تختلف بالنظر فيما إذا كان يعتبر قيام المفتشية بالرقابة وتدقيق التسيير؛ رقابة خارجية أو أنه يعد فقط ؛ تدعيم للرقابة الداخلية على إدارة المؤسسة ؛ وعليه سنبرز:

الأثار المترتبة إذا كان القيام بالرقابة وتدقيق التسيير رقابة خارجية .

الأثار المترتبة إذا كان القيام بالرقابة وتدقيق التسيير تدعيم للرقابة الداخلية .

• [1] - أنظر : المادة 25 من الأمر 95-25 و كذا المادة 5/ف1 من الأمر 04/01.

الفرع الأول

أثار قيام المفتشية برقابة خارجية بشكل جوازي

إذا كان تدخل المفتشية العامة للمالية بشكل جوازي للقيام بالرقابة وتدقيق التسيير يعتبر حقيقة رقابة خارجية ، وذلك بالنظر إلى صفة السلطات أو الهيئات المؤهلة لتقديم الطلب ، فانه يترتب على هذا الإفتراض أثار عديدة ؛ منها ما يتعلق بمدى إنسجام قيام المفتشية برقابة خارجية ؛ مع توجه الدولة للانسحاب من النشاط الإقتصادي ، ومنها يتعلق بمدى إنسجام ذلك مع الإصلاحات الإقتصادية خلال العشريتين ؛ منها ما يرتبط بمدى إنسجام ذلك مع خضوع المؤسسة للقانون التجاري ولرقابة داخلية وفقا لشكل الرقابة الخاص بشركات رؤوس الأموال

الفقرة الأولى :الرقابة الخارجية للمفتشية و توجه الدولة للانسحاب من النشاط الإقتصادي

بعد توقيع الجزائر لإتفاق التسوية الهيكلية مع الهيئات المالية الدولية ، كان على الدولة الإنسحاب من النشاط الإقتصادي و فتح المجال للقطاع الخاص، تنفيذا لبنود هذا الإتفاق ، و قد تجسد ذلك في البداية الأمرين 95–25 و 95–22 ، كما كرسه كذلك الأمر 01–04 قبل تتميمه بالأمر 08–01 فكان من الواضح توجه الدولة نحو الإنسحاب من النشاط الإقتصادي .

إلا أن صدور الأمر 08–01 الذي أعاد المفتشية للقيام بالرقابة وتدقيق التسييرعلى المؤسسة بشكل جوازي ؛ إذا إعتبرنا ذلك رقابة خارجية ، فسيكون لهذا تأثير على توجه الدولة نحو الإنسحاب .

يظهر هذا التأثير من خلال تغيير توجه الدولة ؛ فبدلا من إنسحابها يكون رجوعها للنشاط الإقتصادي .

و ذلك نظرا لـــ:

- غياب الإستثمارات الحقيقية القادرة على تطوير و تنمية الإقتصاد الوطني.
- عدم وجود رأسمال خاص منافس للدولة (وطني، أجنبي) .
- بقاء الدولة المستثمر الأساسي في القطاع العام الإقتصادي .
- الإبتعاد الكلي للمؤسسات العمومية الإقتصادية ؛ عن سلطة الدولة السياسية و الإقتصادية بسبب منحها الحرية و الإستقلالية و إخضاعها للقانون التجاري بشكل شامل ؛ مما ترتب عنه سوء إستغلال هذه الحرية من طرف مديري و مسيري المؤسسات ؛ الأمر الذي جعل أموال الدولة في المؤسسات عرضة للتبديد و الاختلاس...

لذا تقرر رجوع الدولة للنشاط الإقتصادي ، من خلال الأمر 08-01 الذي سمح بإعادة المفتشية العامة للمالية للقيام بالرقابة الخارجية ؛ ولو بشكلها الجوازي على المؤسسات لوضع حد لتلك التجاوزات و حماية أموال الدولة .

الفقرة الثانية : الرقابة الخارجية للمفتشية والإصلاحات الإقتصادية

قامت الإصلاحات الإقتصادية ؛ التي مست المؤسسة العمومية الإقتصادية خلال العشريتين منذ1988 إلى 2008 ، أساسا على مبدأ إستقلالية المؤسسة وإخضاعها للقانون التجاري ، ولكن إعادة المفتشية للقيام بالرقابة الخارجية ولو بصفة جوازية ؛ من شأنه التأثير على مبادىء الإصلاحات التي عرفتها المؤسسة .

نوضح ذلك من خلال :

- التأثير على مبدأ الإستقلالية .
- التأثير على خضوع المؤسسة للقانون التجاري .
- التأثير على خضوع المؤسسة لرقابة داخلية.

أولا : التأثير على مبدأ الإستقلالية

منح المشرع الإستقلالية للمؤسسة ؛ بمقتضى الإصلاحات الإقتصادية لسنة 1988 وكرس ذلك في الإصلاحات اللاحقة ، هذا المبدأ الذي أحدث تصور جديد في مفهوم الدولة ؛ يفرق بين الدولة المساهمة والدولة السلطة العامة ؛ الأمر الذي أثر على علاقة الدولة بالمؤسسات ؛ من خلال مراجعة علاقة الدولة السلطة العامة بالمؤسسات ؛ وإستمرار علاقتها كمساهمة بالمؤسسات ، ولكن بصفة غير مباشرة .

إلا أن إعادة المفتشية العامة للمالية ؛ و التي تعد هيئة تابعة للدولة السلطة العامة ؛ للقيام بالرقابة الخارجية على إدارة المؤسسة العمومية الإقتصادية ؛ ولو بصفة جوازية ؛ من شأنه التشكيك في مدى إستقلالية المؤسسة و زعزعة مبدأ الإستقلالية الذي قامت عليه الإصلاحات الإقتصادية خلال العشريتين ، مما سيؤثر حتى في مفهوم الدولة نظرا لعدم مراعاة التفرقة بين الدولة المساهمة والدولة السلطة العامة ؛ لأن لكل منها مجال النشاط الخاص بها ، لهذا فالسماح لهيئة تابعة للدولة السلطة العامة ، بالتدخل والقيام بالرقابة الخارجية على إدارة المؤسسة ولو بصفة جوازية ؛ بعد أن إنقطعت علاقة الدولة السلطة العامة بالمؤسسات ، من شأن ذلك أن يعيد هذه العلاقة من جديد ، ويمهد لعودة الوصاية من خلال الوزارات ؛ وهو ما أشر عليه المرسوم التنفيذي 09-96 على النحو السابق ذكره ، بالتالي الرجوع إلى التنظيمات السابقة عن الإصلاحات المتضمنة لإستقلالية المؤسسات ، وبالتالي هدم الإطار القانوني للاصلاحات الإقتصادية خلال العشريتين .

ثانيا : التأثير على خضوع المؤسسة للقانون التجاري

كرس المشرع إخضاع المؤسسة العمومية الإقتصادية للقانون التجاري ؛ في ظل الإصلاحات الإقتصادية خلال العشريتين؛ الذي كان بشكل نسبي أثناء تطبيق القوانين المتعلقة بالإستقلالية ،

وأصبح بصفة شاملة بعد الإصلاحات المترتبة عن التسوية الهيكلية ؛ في إطار إنسحاب الدولة الكلي من النشاط الإقتصادي ، حيث أخضعت المؤسسة للأحكام الخاصة بشركات رؤوس الأموال المنصوص عليها في القانون التجاري ؛ لتتمتع باستقلالية وحرية أكبر؛ بعد أن حررت من الخضوع لأي رقابة خارجية ، إلا أن إعادة المفتشية للقيام بالرقابة الخارجية ، يتناقض مع المبدأ العام الذي يقضي بالإخضاع الشامل للمؤسسة العمومية الإقتصادية للقانون التجاري ، ويفسح المجال لتطبيق قواعد القانون العام على المؤسسة ، لأنه لا توجد أحكام في القانون التجاري لاسيما ؛ الخاصة منها بشركات رؤوس الأموال؛ تقضي باخضاع هذه الشركات لرقابة تخرج عن قواعد القانون التجاري من طرف هيئة تخرج عن أجهزة الشركة المكلفة بالرقابة .

ثالثا : التأثير على خضوع المؤسسة لرقابة داخلية

يظهر تأثير عودة المفتشية للقيام بالرقابة الخارجية ولو بشكلها الجوازي ؛على خضوع المؤسسة العمومية الإقتصادية لرقابة داخلية وفقا لقواعد القانون التجاري ؛ بالنظر للصلاحيات التي خولها المشرع لها في المادة 5 من المرسوم التنفيذي 09–96 ، وبالنظر إلى النطاق الذي تشمله عمليات الرقابة وتدقيق التسيير والذي حددته المادة 2 من هذا المرسوم ؛ يبدو أن مجال رقابة المفتشية واسع ، يمتد حتى لسير الرقابة الداخلية وهياكل التدقيق الداخلي ؛ ما سيجعل مديري ومسيري المؤسسات ؛ تحت أعين السلطات أو الهيئات المؤهلة لتقديم الطلب بمعنى تحت ظغط كبير ؛ من كشف المفتشية عن أي سوء تسيير أو تصرف ؛ من شأنه الإضرار بمصالح المؤسسة عند قيامها بالرقابة الخارجية ؛ مما سيكون له تأثير كبير على أداء أجهزة المؤسسة ومحافظ الحسابات لمهامهم الرقابية ؛ حيث أنه يحق للمفتشية العامة للمالية مراجعة جميع العمليات التي يجريها محاسبوا المؤسسات العمومية الإقتصادية ، باستثناء فقط الحسابات التي تمت تصفيتها نهائيا ؛ وبالتالي يمكن القول أن عودة المفتشية للقيام بالرقابة الخارجية ؛ من شأنها أن تؤدي لتقييد حرية أجهزة المؤسسة و محافظ الحسابات في قيامهم بمهامهم ؛ خاصة وأنه لم توضع حدود؛ تبين نطاق كل من الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية ، إذ يظهر بالرجوع

للمادة الثانية من المرسوم التنفيذي نجد أن مجال عمليات الرقابة و التدقيق يمتد حتى لسير الرقابة الداخلية .

الفرع الثاني

أثار قيام المفتشية بالرقابة وتدقيق التسيير

إذا كان تدخل المفتشية العامة للمالية بشكل جوازي للقيام بالرقابة وتدقيق التسيير؛ بناء على طلب الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة ؛ كشركات تسيير المساهمات أو حتى أجهزة المؤسسة فان ذلك يعد على الأرجح تدعيما للرقابة الداخلية على المؤسسة ؛ نظرا للضعف والقصور الذي عرفته ؛ إذ يساهم في تفعيلها ، وذلك بلجوء أجهزة المؤسسة كالجمعية العامة أو أجهزة الإدارة للمفتشية ؛ طلبا للمساعدة من أجل الرقابة على المؤسسة بشكل أفضل ، إنطلاقا من هذا الإفتراض ، يكون لتدخل المفتشية الجوازي أثار تختلف ، عن الأثار المترتبة في حال كون تدخلها من أجل القيام برقابة خارجية ، سواء بالنسبة للاصلاحات الإقتصادية أو بالنسبة لخضوع المؤسسة للقانون التجاري أو بالنسبة لتوجه الدولة ...

حيث أنه في هذه الحالة لا يتناقض تدخل المفتشية مع الإصلاحات الإقتصادية ، ولا مع لخضوع المؤسسة للقانون التجاري ؛ لأن قيامها بالرقابة يكون بناء على طلب من أجهزة المؤسسة أو الأجهزة التي تمثل الدولة المساهمة ؛ وليس بناء على طلب السلطات أوالهيئات التابعة للدولة السلطة العامة ، وذلك لمصلحة الرقابة الداخلية على المؤسسة وهذا ربما لاضطلاع الدولة بدورجديد في النشاط الإقتصادي وهو الضبط الإقتصادي La régulation. Économique

خلاصة الفصل الثاني

برز تطور الرقابة الخارجية على إدارة المؤسسة العمومية الإقتصادية ؛ خلال عشريتين من الإصلاحات ، بداية في إطار القوانين المتعلقة بالإستقلالية بتدخل المفتشية العامة للمالية لإجراء التقويم الإقتصادي الدوري ، الذي تم الإستغناء عنه بعد إنسحاب الدولة الشامل من النشاط الإقتصادي ؛ بتبني إصلاحات جديدة ترمي إلى تحرير الإقتصاد الوطني .

لكن هذا التحرير لم يحقق الأفضل ؛ لا للمؤسسة العمومية الإقتصادية ولا للدولة ، لذا تقرر إعادة إخضاع المؤسسة لرقابة خارجية من جديد من طرف المفتشية العامة للمالية ؛ وهو ما يعد تمهيدا لرجوع الدولة للنشاط الإقتصادي .

الخاتمة

الخاتمـــة:

من خلال ما تقدم في هذا البحث ؛ بشأن التطور الذي مس الرقابة على إدارة المؤسسة العمومية الإقتصادية خلال عشريتين من الإصلاحات الإقتصادية ؛ سواء تعلق الأمر بالرقابة الداخلية أو الرقابة الخارجية ، يتبين لنا أن :

أهم ما ميز الرقابة الداخلية على إدارة المؤسسة ؛ هو أن ممارستها كانت وفقا لشكل الرقابة في الشركات التجارية ، عرفت هذه الرقابة في ظل التشريعات المتعلقة بالإستقلالية بعض الخصوصيات ، و التي إرتبطت خاصة بالنظام القانوني للرأسمال ، و شكل ممارسة الدولة لحق الملكية في سياق التطبيق غير الشامل لقواعد القانون التجاري .

تلك الخصوصيات كانت بمثابة ضوابط ؛ **قيدت** نوعا ما دور أجهزة المؤسسة في ممارسة الرقابة ، ولكن سرعان ما تم تحرير المؤسسة العمومية الإقتصادية منها ؛ بتبني إصلاحات جديدة في إطار إنسحاب الدولة الشامل من النشاط الإقتصادي ؛ تنفيذ لإرادة الهيئات المالية الدولية ، لتصبح المؤسسات شركات رؤوس أموال ، تخضع في إنشائها و تنظيمها و سيرها لأحكام الخاصة بشركات رؤوس الأموال ؛ المنصوص عليها في القانون التجاري، ليتم في هذه المرحلة تكريس للرقابة الداخلية **فقط** ؛ تمارس على النحو المحدد في شركات رؤوس الأموال.

أما بالنسبة للتطور الذي مس الرقابة الخارجية ؛ فقد كان على نحو متناسق نوعا ما مع الرقابة الداخلية ، بغض النظر عن التناقض الذي أحدثه صدور الأمر08-01 مع مبادئ الإصلاحات السابقة خلال العشريتين .

ففي إطار الإصلاحات الإقتصادية لسنة 1988 ؛ إتجه المشرع نحو التخفيف الرقابة الخارجية حيث أخضع المؤسسة لتقويم اقتصادي دوري ؛ و أهل المفتشية العامة للمالية للقيام به ، هذا التأهيل لم يكن متلائم مع الإستقلالية الممنوحة للمؤسسة ، ولا مع توجه الدولة نحو الإنسحاب من النشاط الإقتصادي في ظل إقتصاد السوق.

غير أنه مع تبني سياسة التحرير الإقتصادي ؛ بعد توقيع الجزائر على إتفاق التسوية الهيكلية الذي جسده المشرع ، بإحداث تعديلات هامة من خلال إعادة تنظيم الإقتصاد الوطني وهيكلة المؤسسات، و تبني مفهوم الخوصصة و الشروع في تطبيقه... فقد تم إلغاء التشريعات المتعلقة

بالإستقلالية ؛ بما في ذلك الأحكام الخاصة بالتقويم ، ليستغني بذلك المشرع عن إخضاع المؤسسة لأي رقابة خارجية .

إلا أن سياسة التحرير هذه ، لم تكن مجدية سواء بالنسبة للدولة أو للمؤسسة ، فابتعاد هذه الأخيرة عن السلطة السياسية و الإقتصادية للدولة ؛ لم يحقق لها أداء أحسن ولا مردودية أفضل بالرغم من فتح رأسمالها على المساهمة الخاصة، الشراكة، الخوصصة، فإن ذلك لم يساهم في وجود إستثمارات خاصة و هامة على النحو المرغوب توفره ، تنافس الإستثمارات العمومية و تساعد على تحقيق تنمية إقتصادية في كافة القطاعات ، زيادة على ذلك سوء إستغلال الحرية الممنوحة للمؤسسة من طرف الأجهزة القائمة على إدارتها ، و ما ترتب عن ذلك من تفشي جرائم الاختلاس و التبديد و الرشوة .

مما دفع بالمشرع ليصدر الأمر 08-01 و يقرر من خلاله عودة الدولة للنشاط الإقتصادي بإخضاع تسيير المؤسسة العمومية الإقتصادية ولو بشكل جوازي ؛ لرقابة و تدقيق المفتشية العامة للمالية ؛ بناء على طلب السلطات أو الأجهزة المؤهلة .

وعلى كل فقد مكننا البحث ؛ بشأن تطور الرقابة على إدارة المؤسسة العمومية الإقتصادية ، من التوصل إلى نتائج عديدة ؛ منها ما تتعلق بصفة عامة بالإصلاحات التي مست المؤسسة العمومية الإقتصادية خلال العشريتين ؛ ومنها ما يتعلق بالرقابة على إدارتها بصفة خاصة.

بالنسبة للنتائج المرتبطة بالمؤسسة العمومية الإقتصادية والإصلاحات التي مرت بها فتتركز في:

- أن الإصلاحات الإقتصادية التي تم تبنيها خلال العشريتين ؛ كانت مجرد حلول وقتية للأزمات ؛ التي واجهت المؤسسة العمومية الإقتصادية في كل مرحلة من المراحل، لم توجد معها إرادة حقيقية للتغييرالجاد ، بوضع إستراتجيات شاملة طويلة المدى؛ تبنى بالإعتماد على دراسات معمقة لكافة المشاكل التي تواجه المؤسسة ؛ لإيجاد الحلول الجذرية لها .
- أن إخضاع المؤسسة العمومية الإقتصادية لقواعد القانون الخاص ؛ كان تدريجي حيث تم في إطار القوانين المتعلقة بالاستقلالية بصفة نسبية؛ و لكن بعد التعديل الهيكلي صار بصفة شاملة .

- أن المشرع لم يحسم أمره بشأن الطبيعة القانونية لرأسمال المؤسسة، حيث لم يضف عليه الصفة التجارية أثناء الإصلاحات المتعلقة بالإستقلالية و أخضعه لقواعد خاصة في حين أزال هذا الإشكال بمقتضى الأمر 95–25 و إعتبره مالا تجاري للدولة ، ثم عاد مرة أخر في الأمر 01–04 وأعتبره مالا عاما.
- أنه بعد التوقيع على إتفاق التسوية الهيكلية مع الهيئات المالية الدولية ؛ قام المشرع بفصل مسار تسيير المساهمات عن مسار خوصصة المؤسسة عند تطبيق الأمرين 95–22، 95–25 و لكن نظرا للخلط و التناقض الواقع بينهما ، فقد فضل دمج مسار تسيير مساهمات الدولة مع مسار الخوصصة بمقتضى الأمر 01–04 .
- أنه في إطار الإصلاحات الاقتصادية خلال العشريتين ، تطور مفهوم المؤسسة العمومية الإقتصادية .

أما بالنسبة للنتائج المتعلقة بتطور الرقابة ؛ على إدارة المؤسسة العمومية الإقتصادية يمكن أن نبرزها كما يلي:

- أن تطور الرقابة خلال العشريتين ؛ ميزه إعتماد المشرع على قواعد القانون الخاص في ممارسة الرقابة ، و تخليه عن قواعد القانون العام بتكريسه للرقابة الداخلية من تتم من طرف أجهزة المؤسسة ؛ على حساب الرقابة الخارجية بغض النظر عن ما حمله الأمر 01–08 .
- أن المشرع أخضع المؤسسة العمومية الإقتصادية لنمط الرقابة ؛ الممارس في الشركات التجارية خلال العشريتين و بصفة أخص ؛ لشكل الرقابة في شركات رؤوس الأموال بعد إنسحاب الدولة من النشاط الإقتصادي .
- عدم تطابق شكل الرقابة في المؤسسة العمومية الإقتصادية ؛ مع شكل الرقابة في شركات الأموال رغم إخضاعها ؛ بصفة شاملة لقواعد القانون التجاري لا سيما في إنشائها و تنظيمها و سيرها.
- أن شكل ممارسة الدولة المساهمة ؛ لحق الملكية على رأسمال المؤسسة العمومية الإقتصادية خلال العشريتين ؛ أخذ نفس المسار رغم التغيير في الشكل القانوني:

صناديق المساهمة ، شركات قابضة عمومية ، شركات تسيير المساهمات .

- **أن تخلي** المشرع عن إخضاع المؤسسة لرقابة خارجية إستنادا لقواعد القانون العام لصالح الدولة سلطة العامة ، بغض النظر عن التقويم الذي لم يعدو عن كونه مجرد تقدير لاحق و ظرفي لنتائج المؤسسة؛ و الذي لم يتم اللجوء إليه أثناء تطبيق إصلاحات 1988 **لم يكن مجديا** خلال العشريتين.
- أن المشرع **لم يبين** حقيقة عودة المفتشية العامة للمالية في الأمر 08–01 ؛ هل كانت فعلا من أجل ممارسة الرقابة الخارجية على الأموال العمومية للدولة في المؤسسات؛ وهل أن هذا لا يمهد إلى تنظيم جديد لعودة الوزارت؛ حسب ما تؤشر عليه بعض أحكام المرسوم النتفيذي 09–96 ؛ وبالتالي الخروج عن النطاق الأصلي للاصلاحات و فسح المجال لعودة الدولة كسلطة عامة ، أي رجوع الدولة للنشاط الاقتصادي ، بشكل لا يتماشى مع مبادئ الإصلاحات السابقة ؛ والذي من شأنه على الأرجح ؛ أن يمهد لعودة الوصاية بفتح المجال لتطبيق قواعد القانون العام droit public مما يناقض ما تضمنه الأمر 01–04 من إخضاع المؤسسات بشكل شامل لقواعد القانون التجاري ؛ و ما يترتب عنه من هدم للاطار القانوني للاصلاحات خلال العشريتين .

  أم أن عودة المفتشية ؛ لم تكن للقيام بالرقابة الخارجية؛ بل يعتبر قيامها بالرقابة وتدقيق التسيير رقابة داخلية أوكلت ممارستها لهيئة خارجية ؛ من أجل تدعيم رقابة أجهزة المؤسسة ؟ .

المصادر والمراجع

المصادر و المراجع:

I- النصوص التشريعية و التنظيمية:

أ- القوانين و الأوامر:

1- الأمر رقم 75-59 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون التجاري ، وزارة العدل، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984 .

2- قانون رقم 88-01 مؤرخ في 12 جانفي 1988، يتضمن القانون التوجيهي للمؤسسات العمومية الاقتصادية ، ج ر مؤرخة في 13 جانفي 1988، عدد 2 .

3- قانون رقم 88-03 مؤرخ في 12 جانفي 1988، متعلق بصناديق المساهمة ، ج ر مؤرخة في 13 جانفي 1988، عدد 2 .

4- قانون رقم 88-04 مؤرخ في 12 جانفي 1988 يتمم الأمر 75-59 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 و المتضمن القانون التجاري ، يحدد القواعد الخاصة المطبقة على المؤسسات العمومية الاقتصادية ، ج ر مؤرخة في 13 جانفي 1988، عدد 2 .

5- قانون رقم 90-11 مؤرخ في 21 أبريل 1990 المتعلق بعلاقات العمل .

6- قانون رقم 90-30 مؤرخ في أول ديسمبر 1990 المتضمن قانون الأملاك الوطنية ، ج ر مؤرخة في 2 ديسمبر 1990، عدد 52 .

7- قانون رقم 90-32 مؤرخ في 4 ديسمبر 1990 يتعلق بمجلس المحاسبة و سيره ، ج ر مؤرخة في عدد 53 .

8- قانون رقم 91-08 مؤرخ في 27 أبريل 1991 يتعلق بمهنة الخبير المحاسب و محافظ الحسابات و المحاسب المعتمد ، ج ر مؤرخة في 1 ماي 1991، عدد 20 .

9- قانون رقم 08-14 مؤرخ في 20 يوليو 2008 يعدل ويتمم القانون رقم 90-30 المتضمن قانون الأملاك الوطنية ، ج رمؤرخة في 3 غشت 2008 ، عدد44 .

10- قانون رقم 08-21 المؤرخ في 31 ديسمبر 2008 يتضمن قانون المالية لسنة 2009 ، ج ر مؤرخة في31 ديسمبر 2008 ، عدد 74 .

11- الأمر رقم 95-20 مؤرخ في 17 يوليو 1995 متعلق بمجلس المحاسبة، ج ر مؤرخة في 23 يوليو 1995، عدد 39 .

12- الأمر رقم 95-22 مؤرخ في 26 غشت 1995 متعلق بخوصصة المؤسسات العمومية، ج ر عدد 48 .

13- الأمر رقم 95-25 مؤرخ في 25 سبتمبر 1995 متعلق بتسيير رؤوس الأموال التجارية التابعة للدولة ، ج ر مؤرخة في 27 سبتمبر 1995، عدد 55 .

14- الأمر رقم 96-27 مؤرخ في 9 ديسمبر 1996 المعدل و المتمم للقانون التجاري، ج ر مؤرخة في 11 ديسمبر 1996 ، عدد 77.

15- الأمر رقم 01-04 مؤرخ في 20 غشت 2001 متعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الإقتصادية و تسييرها و خوصصتها ، ج ر مؤرخة في 22 غشت 2001 ، عدد 47 .

16 - الأمر رقم 08-01 مؤرخ في 28 فبراير 2008 يتمم الأمر 01-04 المتعلق بتنظيم المؤسسات العمومية الإقتصادية و تسييرها و خوصصتها، ج ر مؤرخة في 2 مارس 2008، عدد 11 .

<u>ب-المراسيم التشريعية، الرئاسية، التنظيمية:</u>

1 - مرسوم تشريعي رقم 93-08 مؤرخ في 25 أبريل 1993 المتعلق بالقانون المعدل و المتمم للقانون التجاري ، ج ر مؤرخة في 27 أبريل 1993، عدد 27 .

2 - مرسوم تشريعي رقم 94-08 مؤرخ في 26 مايو 1994 متعلق بقانون المالية التكميلي لسنة 1994، ج ر عدد 33 .

3 - مرسوم رقم 88-119 مؤرخ في 21 يونيو 1988 متعلق بصناديق المساهمة ، الأعوان الإئتمانيين التابعين للدولة ، ج ر مؤرخة في 22 يونيو 1988.

4 - مرسوم رقم 88-120 مؤرخ في 21 يونيو 1988 يتضمن تشكيل الجهاز المؤهل لممارسة صلاحيات الجمعية العامة لصناديق المساهمة ، الأعوان الإئتمانيين التابعين للدولة ، ج ر مؤرخة في 22 يونيو 1988 .

5 - مرسوم رئاسي رقم 89-03 مؤرخ في 24 جانفي 1989 الذي عدل و ألغى المرسوم 88-120 جريدة رسمية عدد 4 .

6 – مرسوم تنفيذي رقم 90–249 مؤرخ في 18 أوت 1990 المعدل للمرسوم رقم 88–119 ج ر عدد 36 .

7 – مرسوم تنفيذي رقم 92–78 مؤرخ في 22 فبراير 1992 يحدد اختصاصات المفتشية العامة للمالية ، ج ر مؤرخة في 26 فبراير 1992، عدد 15.

8 – مرسوم تنفيذي رقم 92–79 مؤرخ في 22 فبراير 1992، يؤهل المفتشية العامة للمالية للتقويم الاقتصادي للمؤسسات العمومية الاقتصادية ، ج ر مؤرخة في 26 فبراير 1992، عدد 15 .

9 – مرسوم تنفيذي رقم 95–404 مؤرخ في 2 ديسمبر 1995 يتعلق بتشكيلة المجلس الوطني لمساهمات الدولة و سيره ، ج ر مؤرخة في 6 ديسمبر 1995 ، عدد75 .

10 – مرسوم تنفيذي رقم 01–253 مؤرخ في 24 سبتمبر 2001 يتعلق بتشكيلة مجلس مساهمات الدولة و سيره ، ج ر مؤرخة في 12 سبتمبر 2001 ، عدد51 .

11 – مرسوم تنفيذي رقم 01–283 مؤرخ في 24 سبتمبر 2001 يتضمن الشكل الخاص بأجهزة إدارة المؤسسات العمومية الاقتصادية و تسييرها، ج ر مؤرخة في 26 سبتمبر 2001، عدد 55.

12 – مرسوم رئاسي رقم 06–184 مؤرخ في 31 مايو 2006 يعدل المرسوم التنفيذي رقم 01–253 المؤرخ في 10 سبتمبر 2001 المتعلق بتشكيلة مجلس مساهمات الدولة و سيره ، ج ر مؤرخة في 31 مايو 2006 ، عدد 36 .

13 – مرسوم تنفيذي رقم 08–272 مؤرخ في 6 سبتمبر 2008 يحدد صلاحيات المفتشية العامة للمالية ، ج ر مؤرخة في 7 سبتمبر 2008 ، عدد 50 .

14– مرسوم تنفيذي رقم 09–96 مؤرخ في 22 فبراير 2009 يحدد شروط وكيفيات رقابة وتدقيق المفتشية العامة للمالية لتسيير المؤسسات العمومية الإقتصادية ، ج رمؤرخة في 4مارس 2009 ، عدد14 ، ص 18 .

II- المراجع باللغة العربية:

أ- الكتب:

1 - عجة الجيلالي : قانون المؤسسات العمومية الاقتصادية ، من إشتراكية التسيير إلى الخوصصة ، دار الخلدونية للنشر، الجزائر، 2006.

2 - علي السيد قاسم : مراقب الحسابات ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي، مصر، 1991

3 - فوضيل نادية : شركات الأموال في القانون الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002 .

4 - لعشب محفوظ : الوجيز في القانون الاقتصادي، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1993 .

5 - محمد قاسم حسن بهلول: الأزمة السياسية و الاقتصادية في الجزائر،دحلب للنشر، الجزائر 1993 .

6 - محمد قاسم حسن بهلول: سياسة تخطيط التنمية و إعادة تنظيم مسارها في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية ، جزء2، إعادة تنظيم الاقتصاد الوطني، الجزائر، 1999.

ب- الرسائل الجامعية:

1 - زايدي أمال: " الإنشاء التجاري للمؤسسات العمومية الاقتصادية"، مذكرة لنيل شهادة الماجستير فرع قانون الأعمال ، كلية الحقوق ، جامعة عنابة ، 1997.

2 - سعودي زهير: " النظام القانوني لتسيير و رقابة المؤسسات العمومية الاقتصادية على ضوء الأمر 01-04" (مذكرة لنيل شهادة الماجستير فرع قانون الأعمال) كلية الحقوق و العلوم الإدارية - بن عكنون- جامعة الجزائر.

3 - شيخي كمال: " أجهزة المؤسسات العمومية الاقتصادية في القانون الجزائري" (بحث لنيل درجة الماجستير في القانون فرع عقود و مسؤولية) معهد الحقوق و العلوم الإدارية ، جامعة الجزائر، 1993 .

4 - عليوات ياقوتة: " الرقابة على المؤسسة العامة الاقتصادية" (مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام) جامعة الجزائر ، 1990.

ج- الدوريات و الوثائق الرسمية:

الدوريات:

* بن دعيدة عبد الله : التجربة الجزائرية في الإصلاحات الاقتصادية ، مجلة مركز دراسات الوحدة العربية ، ط 1، بيروت ، 1999 .

الوثائق الرسمية:

- برنامج الحكومة الموافق عليه من طرف المجلس الشعبي الوطني يوم 27 سبتمبر 2000.
- حزب جبهة التحرير الوطني ، المؤتمر الاستثنائي للحزب المنعقد ما بين 15-19 جوان 1980 ، لائحة التقييم .

III- المراجع باللغة الفرنسية:

A - Ouvrages:

1- Abdeladim Leila : " Les privatisations des entreprises publiques dans les pays du Maghreb", Les éditions internationales, Alger ,1998.
2- Amokrane Abdelaziz : " Guide pratique de gestion des sociétés par actions", Hiwar com édition , Alger , 1993.
3- Belloula Tayeb : "Droit des sociétés", 1ere éd Berti, Alger, 2006.
4- Boussoumah Mohamed :" L'entreprise socialiste en Algérie", OPU, Alger, 1982 .
5- Debboub Youcef : "Le nouveau mécanisme économique en Algérie", OPU , Alger, 2000 .
6- Driss Alaoui Mdaghri : Droit et gestion des entreprises publiques au Maroc , 1985.
7- Laggoune Walid : Le contrôle de l'état sur les entreprises privés industrielles en Algérie , Les éditions internationales , Alger , 1996.
8- Mebtoul Abderrahmane : l'Algérie face aux defis de la mondialisation, 2002 .
9- Maggy Pariente : Les groupes de sociétés, Aspects juridique, social, comptable et fiscal , éd librairie de la cour de cassation , éd Litec , paris , 1993.
10- Sadi Nacer- Eddine : Les privatisations des entreprises publiques en Algérie , OPU , Alger , 2006.

B/ Thèses et mémoires:

* Boudra Belkacem : " L'autonomie d'entreprise publique économique", Thèse d'Etat en droit public , université de constantine , institut de droit et des sciences administratives , 1993 .
* Brahim Azzeddine : "Le statut juridique de l'entreprise publique économique en forme société par action", Thèse de magister en droit des entreprises , Alger , 1994.

C/ Revues:

1- Benhassne Lakhdar : " La crise économique et l'entreprise industrielle publique", (R.A.S.J.E.P), N° 3 , 1993.
2- Ghezali Mahfoud : " L'évolution de l'entreprise publique et de la planification en Algérie" , (R.A.S.J.E.P) , N° 4 , 1989.
3- Laggoune Walid : " De l'Etat entrepreneur à L'Etat actionnaire", (R.A.S.J.E.P) , N° 4 , 1993 .
4- Rahmani Ahmed : " L'évolution du statut de patrimoine de l'entreprise publique économique" , (R.A.S.J.E.P), N° 1et 2, 1991.
5 - Sari Mohamed : " La difficile Mutation des entreprises publiques Algérien", (R.A.S.J.E.P), N° 1 , 1993.

الفهرس

الفهرس

الملخص

برز تطور الرقابة على إدارة المؤسسة العمومية الإقتصادية الإقتصادية خلال عشريتين من الإصلاحات الإقتصادية منذ سنة 1988 إلى غاية سنة 2008 ، بتكريس المشرع لرقابة داخلية على إدارة المؤسسة وفقا لقواعد القانون التجاري، بدلا من أشكال الرقابة السابقة، تمارس حسب شكل الرقابة في الشركات التجارية ، مع بعض الخصوصيات في ظل الإصلاحات المتضمنة لإستقلالية المؤسسات ، لتمارس لاحقا وفقا للأحكام الخاصة بشركات رؤوس الأموال ، بعد الإصلاحات الإقتصادية المترتبة عن توقيع الجزائر لإتفاق التسوية الهيكلية مع الهيئات المالية الدولية .
على حساب الرقابة الخارجية على إدارة المؤسسة، التي إتجه المشرع إلى التخفيف منها في ظل إصلاحات1988 ، أين أخضع المؤسسة لتقويم إقتصادي دوري تقوم به المفتشية العامة للمالية ، ليتسغني عنه في ظل الاصلاحات المترتبة عن التسوية الهيكلية و يحرر بذلك المؤسسة من الخضوع لأي رقابة خارجية ، بعد إلغاء القوانين المتضمنة للاستقلالية في هذه المرحلة.
إلا أن صدور الأمر 08-01 ، أحدث تغيير هام بالنسة الرقابة الخارجية ، حيث سمح بعودة المفتشية العامة للمالية للقيام بالرقابة والتدقيق على تسيير المؤسسة ، الأمر الذي سيكون له العديد من الأثار.

Résumé

Le développement du contrôle de l’administration de l’entreprise publique économique est apparu durant deux décennies de réformes économiques et cela depuis l’année 1988 et jusqu’à l’année 2008, d’où la consécration du législateur d’un contrôle interne au niveau de l’administration de l’entreprise selon les règles du code commercial. Ce contrôle se pratique, au lieu des formes du contrôle précédent, selon la forme du contrôle au sein des sociétés commerciales avec quelques particularités sous le règne des réformes comprenant l’autonomie des entreprises, afin qu’il soit pratiqué plus tard en vertu des dispositions concernant les sociétés à capitaux, et ceci après les réformes économiques issues de la signature de l’Algérie de l’accord de l’ajustement structurel auprès des organisations financières internationales.

Au détriment du contrôle externe appliqué sur l’administration de l’entreprise, d’où l’initiative du législateur d’en alléger un peu de sa rigueur sous le règne des réformes de 1988, où il a soumis l’entreprise à une évaluation économique périodique de la part de l’inspection générale des finances, pour l’abandonner sous le règne des réformes résultant de l’ajustement structurel. Par la suite, il va libérer l’entreprise de la soumission à n’importe quel contrôle externe et ceci après avoir annuler les lois impliquant l’autonomie durant cette période.

Quoique la promulgation de l’ordonnance 08-01 a introduit un changement important au niveau du contrôle externe d’où la permission accordée à l’inspection générale des finances d’effectuer le contrôle et l’audit de gestion concernant le fonctionnement de l’entreprise, chose qui pourrait avoir plusieurs effets.

Abstract

The development of the economic public company's government department arose during two decades of economic reforms, and this since 1988 till 2008,from which the consecration of the legislator of an internal control at the company's government department level according to the rules of the commercial code. This control is carried out, instead of the previous control's reforms, according to the shape of the control inside the commercial companies with some particularities in the reign of the reforms implying the company's autonomy, so it could be carried out later in accordance with the clauses concerning the capital companies. This had been possible after the signing of the structural adjustment's agreement by Algeria, next to international financial organisations.

To the detriment of the external control applied on the company's government department from which the initiative of the legislator to lighten its strictness a little bit under the reign of the 1988's reforms, where he has submitted the company to a periodic economic assessment done by the general inspection of the Treasury in order to abandon it under the reign of the reforms resulting from the structural adjustment. Afterwards, he will free the company from the submission to any external control ant this would be possible after having nullify the laws implying the autonomy during this period.

However, the promulgation of 08-01 order introduced an important change at the level of the external control from which the permission given to the general inspection of the Treasury to carry out the control and the management audit concerning the company's operation, which could have many effects.